賦稅改革與財政政策

Tax Reform and Fiscal Policy



徐偉初　黃明聖　主編

雙葉書廊 總經銷

VISIT…

LANZAROTE

Caliente.com



此頁空白

祝賀陳教授聽安 65 歲生日學術研討會

賦稅改革與財政政策

Tax Reform and Fiscal Policy

徐偉初 黃明聖 主編

雙葉書廊 總經銷

目 錄

編者序 -- 徐偉初 I

我國綜合所得稅累進稅率結構與公平意義之探討----- 林 全 1

台灣地區課徵地方所得稅可行性之研究--------------- 朱澤民 15

租稅改革：國際化與本土化的衝突 ------------------- 黃世鑫 31

租稅歸宿研究的發展 ---------------------------------- 徐偉初 65

農民社會保險制度與政府財政負擔：德國經驗的啟示 周麗芳 87

福利、保險、價值理念：全民健康保險財源籌措之本土化考量 --- 王 正 115

我國年金制度租稅優惠之探討 ------------------------- 鄭文輝 169

政府在 BOT 的交通建設之角色 ------------------------ 黃明聖 209

附錄：研討會議程 -- 235

編者序

陳聽安教授三十餘年來沈潛於財政領域，既注重財政理論之研究，又關心財政政策之執行。陳教授亦曾主持賦稅改革委員會，進行整套賦改之研究、建言，所以，他是國事天下事，事事關心的宏觀學者，也是書生報國，不尚空談議論的實行家。他是財政學界的宗師大老，也是照顧後學的慈祥長者。在陳老師六十五歲生日的前夕，受業門生感念老師過去對財政學術的奉獻，故以老師念茲在茲，盡瘁於斯的「賦稅改革與財政政策」為主題，舉辦一次學術研討會，作為生日最有意義的賀禮。

陳教授在 1949 年，當時僅 14 歲，隨國軍來台，駐紮台中，從事空軍機械任務。旋即考上台中商業實驗學校（台中商專）夜間部，半工半讀。嗣後考進中興大學地政系，乃從軍中退伍。退伍後即變為無家可歸，又飽嘗付不出學費之苦。大二再轉經濟系，因此大學讀了五年。大學畢業後，受張則堯教授欣賞，留校擔任助教。第二年考上公費留學考試，赴德國敏斯特大學，取得經濟學博士學位。

1969 年老師返國，受政大財研所張則堯所長之邀，進政大任教，因而謝絕中央研究院經濟所提供之機會。在 1983 年，借調中興大學法商學院擔任院長。1987--89 年曾任賦稅改革委員會主任委員。考試委員則自 1996 年任職迄今。基於這樣的人生體驗，陳教授感慨又感恩地說：「能在學校教書研究最快樂，既可讀書吸收新知，又有薪水給付。」(本次研討會陳教授致謝詞)，值得後生晚輩深思。

本書是將 1997 年 11 月「祝賀陳教授聽安 65 歲生日學術研討會—賦稅改革與財政政策」發表的論文集冊出版。原先計有十篇論文，在徵詢作者同意後，共獲八篇，乃依租稅制度、社會福利、其他財政專題之順序排列。

雖自研討會以來，倏忽已過數載，但經評論者評述、作者修改及編者統一格式後付梓，以期感謝恩師的心情所出產的智慧結晶，與人共享。並蒙雙葉書廊應允總經銷，一併致謝。

最後，要感謝研討會時，財政部前部長王建宣、林振國蒞臨致詞，曾巨威教授、顏慶章前部長、經建會李高朝委員、趙揚清前主委主持會議，十位學者費心評論文章，及與會的學者專家、陳老師之門生故舊共襄盛舉。此外，黃春生會計師、安侯協和會計師事務所阮呂芳周會計師、正誠會計師事務所金世朋會計師全力贊助此次研討會之舉辦，亦一併在此致謝。

編輯　徐偉初、黃明聖　謹識

2002 年 8 月

我國綜合所得稅累進稅率結構與公平意義之探討

林 全*

摘 要

本文將逆最適的觀念應用於 Harberger 的所得分配權重理論中，並利用我國綜合所得稅的課稅資料，檢驗現行綜合所得稅背後所代表的不同所得級距納稅人，其所得分配權重；進而觀察我國綜合所得稅所代表的公平意義。研究發現民國 78 年度的綜合所得稅隱含的公平意義，顯示課稅所得級距在零至八萬元之間的納稅人，其所得分配權重爲 1.02。隨課稅所得級距上升，分配權重呈現大致遞減，但局部又有高低互見的狀態。民國 79 年的稅制改革，則使得上述分配權重呈現出穩定遞減的結果。

一、前 言

所得稅是近代國家租稅收入中最主要的租稅項目。其間原因不僅是因為所得稅具有稅基廣與稅收豐富的特性，而且更重要的是它能夠實現經濟

* 作者為行政院主計處主計長，論文發表時為政大財政系教授及台北市政府財政局局長。

本文作者感謝徐麗振、張佳雯與吳佩凌等三位，在資料整理、計算與文字定稿上所給予的重要協助。惟內文若有任何錯誤，由作者自負文責。

公平的社會目標。這項目標的實現，在採取累進稅率的個人綜合所得稅方面尤其明顯。

然而，綜合所得稅的累進課稅特色，固然使得它在達成政府所得重分配的功能上，特別具有說服力。但累進課稅特色卻也是批評者所撻伐的重點。因為，累進稅率足以打擊經濟活動，甚至擴大稅基侵蝕。因此，各國綜合所得稅制度的改革，往往是在公平與效率兩個目標之間擺盪。一方面要以累進稅率來實現公平理想，一方面又深恐過高的累進稅率不利儲蓄、投資與勞動供給等經濟活動。於是，什麼是兩者兼顧的最適稅率結構，便成為所得稅制改革中，極具爭議的話題。

關於最適稅率的求取，自 Ramsey(1927)以來，大多是建立在追求課稅後的超額負擔極小化目標上。但是，這類文獻並沒有考慮到個別納稅人的差異性，而是由效率的觀點來進行分析，因此也未涉及所得分配或重分配的探討，故其結論或許較適用於消費稅分析，而無法適用於累進性的所得稅研究。為了同時考慮所得稅重分配問題，以兼顧公平目標的考量，相關的研究文獻，如 Sandmo(1975)、Auerbach(1985)等，通常乃假設有一社會福利函數存在，以處理不同偏好或所得水準納稅人的存在，以及其間的效用轉換問題。然而，社會福利函數畢竟是不存在的，所以這些最適所得稅率的研究，往往也僅是一種概念性的分析，而無助於實際政策的訂定。

Harberger(1978)在探討經濟福利問題時，曾經提出所得分配權重(distributional weight)概念，取代社會福利函數，建立不同經濟條件下，社會中每個人的福利如何轉換的理論基礎。他同時利用此一理論，說明所得分配權重和最適所得稅率之間的關係。根據 Harberger 的看法，從分配權重的觀點分析，高所得者的每一塊錢收入，其重要性不及於低所得者的每一塊錢收入，是故對高所得者課稅，其因而增加的稅收若花費於一般社會大眾，則足以產生所得移轉利益，這是所得稅採取累進稅率有助於

實現社會公平的道理。利用這個道理，針對不同所得稅階層者賦予不同分配權重的方式，便可以設算出不同所得稅率級距下，課稅收入的所得移轉利益。另一方面，課稅所帶來的超額負擔或效率損失，則可由生產要素的供給彈性加以估算。而所謂最適所得稅率結構，乃是找尋各個所得級距內，每增加最後一個百分點稅率，因而增加的所得移轉利益(重分配利益)與超額負擔(效率損失)相等之一階條件式。根據此一階條件式，在既定勞動供給彈性的條件下，Harberger 舉例說明如何利用對所得愈高者賦予愈低的分配權重，以求取不同所得級距最適所得稅率的方法。同時，他也顯示了此時最適所得稅率結構，其實未必一定為累進稅率結構。

在 Harberger 的研究中，他針對不同所得級距的納稅人，先假定有一組隨所得級距遞減的分配權重與之對映，並由此計算最適稅率。然而在實務上，賦予不同所得級距納稅人不同的分配權重，其困難或尷尬程度，其實並不亞於假設社會福利函數存在。因此，Harberger 對最適所得稅率的分析，也是僅只於觀念上的討論而已。不過，從另一個角度來思考，Harberger 的最適權重觀念卻仍然具有某方面的啟發性。那就是我們既然可以在不同分配權重的假設下，求取最適稅率結構，則設若現有所得稅率結構是最適(合理)狀態，我們一樣可以根據現有所得稅率結構來反推各個級距所得者的分配權重，並藉由觀察其權重分配的合理性，進而檢驗現行所得稅率在達成社會公平目標上的意義。

本文即是根據上述動機，利用我國綜合所得稅的課稅資料，來檢驗現行綜合所得稅率結構背後代表的不同級距納稅人，其所得分配權重之關係。並觀察民國 79 年財政部採納第二次賦稅改革委員會的建議，推行簡化所得級距與降低稅率的措施後，其所得分配權重的改變是否趨於合理。

二、最適稅率條件

如前所述，在累進所得稅率結構下，任何一個所得級距的稅率改變，都足以對社會福利產生公平與效率的兩面效果。而最適稅率則是在兩者之間求取一平衡。以下我們先沿用 Harberger 的觀點，將這個平衡關係做一說明。

從社會公平面而言，課徵所得稅，無疑會產生所得移轉利益，為了解讀此一利益，我們首先將所得級距予以排序，並對課稅所得愈高者，其邊際稅率適用的所得級距賦予愈高的序號，則對任何一個所得級距i課稅，其產生的所得移轉利益計算方式為：所有第j個級距納稅人($j \geq i$)，其適用i級距稅率(t_i)的課稅所得(Y_i^J)中所計算的總稅負T_i^j，乘以該級距所得分配權重ϕ_j與一般社會大眾分配權重的差值。假設一般社會大眾和未達起徵點的納稅人，其分配權重皆相同，則我們可以令這些人的分配權重為 1。於是，對i級距課稅所產生的社會總移轉利益(W_i)，可以表示為：

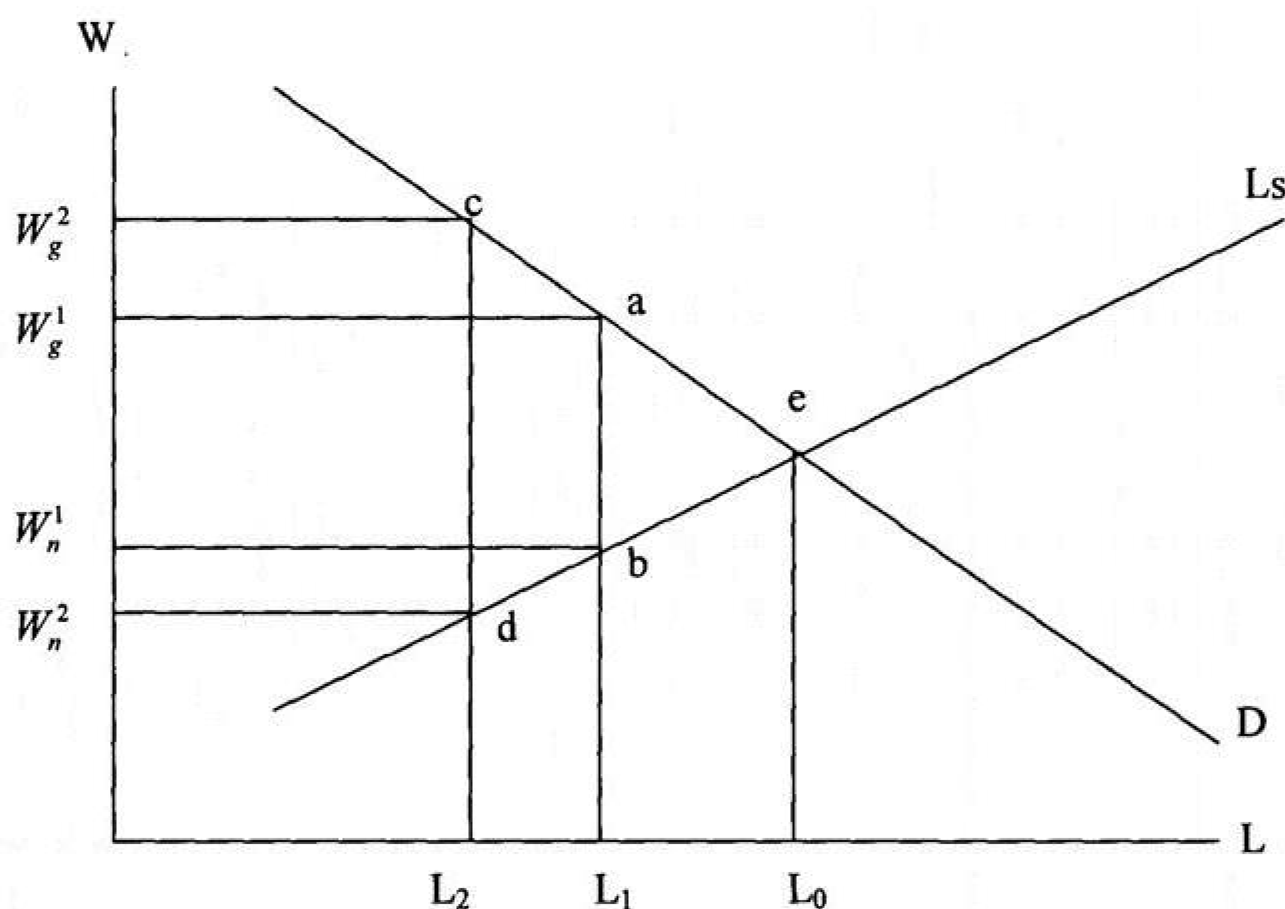
$$W_i = \sum_{j \geq i}(1-\phi_j)t_i Y_i^J = \sum_{j \geq i}(1-\phi_j)T_i^j \qquad (1)$$

其中，$(1-\phi_i)t_i Y_i^i$部分為 Harberger 所稱的本級距利益(own group benefit)，而$\sum_{j>i}(1-\phi_i)t_i Y_i^j$部分則表示所得高於$i$級距者所產生的基部利益(inframarginal benefit)。由於對i級距的最適所得稅率，必須滿足邊際課稅利益等於邊際課稅成本的條件。因此，對i級距增加稅率的邊際課稅利益ΔW_i為：

$$\Delta W_i = \sum_{j \geq i}(1-\phi_j)Y_i^j \Delta t_i \qquad (2)$$

至於對i級距課稅所造成的超額負擔，則可以對勞動所得課稅為例，用圖

一加以說明。



圖一：對勞動所得課稅的超額負擔

在圖一中，橫座標表示生產要素勞動的數量，縱座標表示勞動的工資水準，曲線L_s為勞動供給曲線，曲線D為勞動需求曲線，點e代表沒有課稅下的市場均衡狀況。假設對勞動所得課稅，其稅率為$t=(W_g^1-W_n^1)/W_g^i$，則均衡勞動量由L_0減少為L_1，政府稅收為$W_g^1abW_n^1$，課稅所造成的效率損失或超額負擔為aeb。此時若進一步將稅率提高為$t=(W_g^2-W_n^2)/W_g^2$，則均衡勞動量再減少為L_2，而$cabd$即為提高稅率所增加的超額負擔。由於所得稅是採取累進稅率課徵，因此只有納稅人所適用的邊際稅率的提高，才足以產生上述$cabd$的超額負擔。所以提高i級距的稅率，其邊際課稅成本ΔC_i可表示為：

$$\Delta C_i = t_i Y_i^j (\frac{\Delta L}{L}) = \varepsilon_i t_i Y_i^i \Delta t_i \qquad (3)$$

其中，t_i與Y_i^j分別為i級距的邊際稅率與所得i級距所有納稅人適用於該級距的總合課稅所得，ε_i為生產要素供給彈性，並假設其值不受納稅人所得水準的影響。結合式(2)與(3)，我們便可以得到第i個級距的最適所得稅率條件：

$$\sum_{j\geq i}(1-\phi_j)Y_i^j\Delta t_i=\varepsilon_i t_i Y_i^j \Delta t_i \tag{4}$$

從上述關係式中，我們不難看出，只要我們將現行的所得稅率結構代入其中，便可以找出現行綜合所得稅率結構，所隱含各級距納稅人的所得分配權重。

三、所得分配權重

Harberger 為了求取最適稅率，曾經假設要素供給彈性為固定的 1/2，這項假設是否合理，有待實證來檢驗。不過，由於 Harberger 所關心的是各所得級距間的最適稅率是否為累進或累退的關係，因此，只要生產要素供給彈性一致，其水準究竟如何，其實並不致影響稅率累進或累退性的結論。同樣的道理，此處我們所關心的是所得分配權重在各級距間是否合理的問題，因此，只要生產要素供給彈性是一致的, 其水準高低也不致改變分配權重是否合理的觀察結果。所以，我們在以下實證過程中，也假設要素供給彈性為 1/2，以簡化分析。

我們首先利用民國 81 會計年度的納稅資料，來觀察我國綜合所得稅的稅率結構，及其所隱含的所得分配權重。根據財政部財稅資料中心的統計資料，我們可以將民國 81 年度綜合所得稅納稅單位、各級距的邊際稅率及綜合所得納稅淨額（即課稅所得），依不同所得級距，列示如表一。表中第一列為未達起徵點納稅人之退稅資料，故假設這些納稅人與其他未

申報者的所得分配權重皆為 1。此外，表中 300 萬元以上的各納稅人，其適用之邊際稅率皆為相同，故我們在以後的分析中可以將這些納稅資料合併為一個級距表示。

由表一的資料，我們便能計算各個所得級距，每增加 1%稅率時，所增加的移轉利益與課稅成本。由式（1）可知，移轉利益分為基部利益和本級距利益，其中基部利益為 $\sum_{j>i}(1-\phi_i)T_i^j$，另由式（2）可知，對 i 級距提高稅率，將增加所有課稅所得水準超過 i 級距納稅人的稅負，從而增加基部利益。舉例來說，若提高課稅所得 30 萬元以下的稅率 1%時，會造成課稅所得在 30 萬以上的各納稅人稅負增加，如就所得級距在 30 萬至 80 萬間的所有納稅人而言，其增加的稅負為 $\Delta T_1^2 = 30(\text{萬元})\times 60{,}654(\text{人})\times 1\%$，故因而增加的基部利益為 $\Delta T_1^2(1-\phi_2) = 1{,}819{,}621(\text{萬元})\times(1-\phi_2)$，所以加總所有課稅所得在 30 萬以上各級距納人因而增加的稅負以各級距納相對的所得分配權重與 1 之差值，便得到提高課稅所得 30 萬元以下稅率 1%時，因而增加的總合基部利益，此一數值在表二中以 A 代表。

同樣根據式（2），我們可以計算各所得級距的邊際稅率提高後，因而增加的本級距利益，即 $(1-\phi_i)\Delta T_i^i$ 部分。此外，利用式（3），可以在勞動供給彈性為 1/2 的假設下，計算課稅成本 ΔC_i，其結果列示如表三之末欄。最後，利用式（4）的關係，我們分別將表一、表二的相關計算資料代入其中，並求解 ϕ_1、ϕ_2、ϕ_3、ϕ_4 與 ϕ_5 的數值，其結果列示如表四，分別為 1.03、0.98、0.87、0.75 與 0.63。

由 81 年度綜合所得稅納稅資料所求得的各所得級距納稅人的所得分配權重可以看出，我國綜合所得稅的分配權重，符合累進稅制的精神，在勞動供給彈性為 1/2 的假設條件下，此一結果代表課稅所得在 300 萬以上的納稅人，其每元收入權重，相當於未達納稅標準者的 0.63 元，其餘各所

得級距納稅人的所得權重可依表類推。唯其中第一級距，即課稅所得在30萬元以下的納稅人，其每元收入權重，相當於未達納稅標準者的1.03元，相形之下，出現輕微累退現象，此一結果究竟為計算差誤，或另有其他原因，有待進一步檢驗。

最後，另外一個有趣的問題是民國79年的所得稅制改革，採納了第二次賦稅改革委員會的政策建議，將原本13個課稅所得級距改為5個，且最高邊際稅率亦由50%降為40%，這項降低稅率與簡化級距的稅制改革，在租稅公平性的改善上，是否具有任何意義呢？為了探討此一問題，我們可以由民國78年的所得稅納稅資料，計算在當時所得級距下的分配權重，並與81年度計算結果加以比較，此一比較結果列示如表四。由表四可見，民國78年的所得稅分配權重，顯示出它與所得水準間雖然大致亦呈現如預期的遞減分配關係，但相鄰級距之間的所得分配權重，亦有高低互見現象。例如最高所得級距的邊際稅率雖然高達50%，但其所得分配權重反而較次高所得級距為高。由這些計算結果可以看出，第二次賦稅改革委員會所主張的降低稅率與簡化課稅級距，對於改善我國所得稅的稅率結構，使之更符合所得稅重分配之公平目標，應該具有相當的貢獻。

四、結 論

本文利用Harberger的所得分配權重概念，探討我國綜合所得稅在現行稅率結構下，所隱含的各課稅所得級距納稅人的分配權重，並發覺現行累進稅率結構尚符合所得重分配精神。此外，民國79年財政部採行第二次賦稅改革委員會所提出降低稅率與簡化所得級距的稅制改革措施，確實有助於上述精神的實現。

表一：81 年度綜合所得稅申報資料

貨幣單位：萬元

所得級距	邊際稅率	納稅單位	綜合所得淨額
NET=0	—	1,435,154	0
0－30	6%	1,948,661	22,971,643
30－80	13%	604,654	28,460,529
80－160	21%	143,741	15,522,888
160－300	30%	35,763	7,431,769
300－500	40%	8,457	3,161,584
500－1000	40%	3,426	2,303,403
1000－	40%	1,376	3,205,421
合計		4,181,232	

資料來源：財政部財稅資料中心

表二：81 年度綜合所得稅各所得級距稅率提高 1%所增加的基部利益

貨幣單位：萬元

所得級距（萬元）	納稅單位	權重	基部利益(依所得級距分類) 0－30	30－80	80－160	160－300
0－30	1,948,661	ϕ_1	…	…	…	…
30－80	604,654	ϕ_2	181,396$(1-\phi_2)$	…	…	…
80－160	143,741	ϕ_3	43,122$(1-\phi_3)$	71,871$(1-\phi_3)$	…	…
160－300	35,763	ϕ_4	10,729$(1-\phi_4)$	17,882$(1-\phi_4)$	28,610$(1-\phi_4)$	…
300－	13,259	ϕ_5	3,978$(1-\phi_5)$	6,630$(1-\phi_5)$	10,607$(1-\phi_5)$	18,563$(1-\phi_5)$
			A	B	C	D

表三：81年度綜合所得稅各所得級距稅率提高1%所增加的本級距利益與課稅成本

貨幣單位：萬元

所得級距（萬元）	納稅單位	綜合所得淨額	本級距移轉所得	本級距利益	課稅成本
0－30	1,948,661	22,971,643	22,971,643	229,716$(1-\phi_1)$	6,891
30－80	604,654	28,460,529	10,320,908	103,209$(1-\phi_2)$	18,499
80－160	143,741	15,522,888	4,023,607	40,236$(1-\phi_3)$	16,299
160－300	35,763	7,431,769	1,709,689	17,097$(1-\phi_4)$	11,148
300－	13,259	8,670,409	4,692,708	46,927$(1-\phi_5)$	17,341

表四：民國 78 年度與 81 年度的所得分配權重比較

貨幣單位：萬元

民國 78 年度			民國 81 年度		
所得級距	稅率	分配權重	所得級距	稅率	分配權重
0－8	6%	1.02	0－30	6%	1.03
8－16	8%	1.03			
16－26	10%	0.98			
26－38	12%	0.99	30－80	13%	0.98
38－55	15%	0.92			
55－73	18%	0.94			
73－100	22%	0.85	80－160	21%	0.89
100－140	26%	0.80			
140－180	30%	0.76	160－300	30%	0.75
180－230	34%	0.74			
230－280	39%	0.79			
280－350	44%	0.53	300－	40%	0.63
350－	50%	0.62			

參考文獻

Auerbach, A. J., (1985), "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation", in Alan J. Auerbach and Martin Feldstein ed., *Handbook of Public Economics* (North-Holland, Amsterdam), Vol. 1, pp. 62-127.

Harberger, A. C., (1978), "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis", *Journal of Political Economy*, Vol. 86, no. 2, S87-121.

Ramsey, F. P., (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, Vol. 37, pp. 47-61.

Sandmo, A., (1976), "Optimal Taxation—An Introduction to the Literature", *Journal of Public Economics*, Vol. 6, pp. 37-54.

台灣地區課徵地方所得稅可行性之研究

朱澤民*

摘 要

本文乃針對台灣地區地方財源不足而提出實施地方所得稅可行性之分析，文中先從受益原則與公平、效率觀點分析地方所得稅課徵理論依據，並就各國實施地方所得稅情況予以介紹，並建議未來我國可以財政收支劃分法與地方稅法通則爲依據實施地方所得稅，並仿照日本、韓國方式，以個人綜合所得稅及營利事業所得稅稅基爲基準，分「定額部分」與「所得部分」課徵地方所得稅，以充裕地方財源。

一、前 言

隨著經濟的發展與地方自治的要求，台灣地區地方公共支出日益擴大，但地方稅收成長又趕不上公共支出的成長速度，地方財政日趨困難，在自有財源不足情況下，長年以來皆有賴上級政府的補助以資挹注，或希冀藉諸財政收支劃分法的修正以充裕財源。但近年來中央政府由於社會福利的推動以及重大建設的推行，其財政情況亦有捉襟見肘之虞，更何況現有稅目中適宜做為地方財源且稅收充裕之稅目亦有限；再者，以 88 會計年

*作者現任台北商業技術學院財稅系副教授。論文發表時，本文作者為政治大學財政系副教授，及中央健康保險局副總經理。

度為例，各級政府歲出淨額占 GNP 比率為 22.3%，但賦稅收入（含公賣利益）占 GNP 比率僅為 14.7%，是以中央與地方皆應提高稅收比重以求根本解決之道。

由於地方自治乃是指該地區的民眾能夠自行決定其財政規模及公共支出結構，地方自治團體在依一定之公式或條件計算其所能獲得之補助（及統籌分配稅款）後，其餘之財源就必須自籌，亦即地方財政含有某種程度的自我負責性（accountability），故為使地方各項政事能夠順利推展，地方政府亦應朝提高自有財源方向努力。我國地方稅之課徵，以財產稅為主（土地增值稅雖屬所得稅之性質，但僅為財產交易所得之一項）；參照國外例子，各國亦有甚多非財產稅稅目之地方財源，本文即以地方所得稅為方向予以探析。

二、地方所得稅課徵理論

（一）理論依據

一般而言，地方稅的建制，應具有稅收適足、收入穩定、成長彈性、租稅公平、租稅中立（Neutrality，亦即對經濟行為的干擾應愈少愈好）、稽徵方便及政治上可接受等特性；但由於沒有一項稅目是完美無缺，而能達此些特性的租稅，各不同稅目皆有其優點與缺點，而應相互搭配；地方自治團體如將財源太集中於某一稅目，不是收入有限，就是有可能集中拔鵝毛致租稅衝擊過大，而過份干擾了經濟活動的現象，是以租稅的課徵，應採複式稅制，而不能將租稅客體（課徵標的）限於少數項目。

從經濟的週流而言，個人所賺取之「所得」，在用於「消費」後所剩餘的儲蓄，透過投資行為而變為「財產」，故在複式稅制下，政府課稅之標的，不外乎「所得」、「消費」與「財產」三者，而政府的課稅就應以所得稅、消費稅與財產稅配合使用，才能減少租稅對經濟活動者的消費、儲蓄、投

資、工作、休閒等選擇決定的衝擊，而不應僅限於財產稅一項；亦可對所得與消費等標的課徵具有所得稅與消費稅性質的地方租稅。再者，地方財政本應秉持因地制宜原則，提供各種公共服務滿足境內居民需要，並由享受該利益之民眾分擔此支出所產生的成本，個人所支付之租稅應與其在地方公共財（或勞務）上獲得的利益相對稱，此即財政學上所謂「受益原則」之適用。

傳統上，地方財政以財產稅為主要財源，其緣由除基於稅源固定及由地方稽徵，在稅務行政管理上較方便外；另方面亦考量了地方自治團體所提供財貨之利益會使財產所有者所擁有之財產價值提高，是以可就財產價值分擔地方公共支出成本，以符前述受益原則。但受益原則亦可適用對所得之課稅，此乃由於個人所得主要來自於資本及勞動的價值，但個人的資本或勞動必需與地方公共財（如道路、安全保護等）相配合才能產生所得，是以所得賺取者因受到地方公共支出利益而獲得的好處，理應對當地政府繳納稅負，且隨著公共支出的擴充，更使其未來的潛在收入增加。另方面，在僅課徵財產稅情況下，若所得賺取者在該地方無財產可資課稅，造成使用公共資源卻不負擔成本（甚或可透過投票參與公共決策）之情況。居於此，地方自治團體籌措地方財源時，可視所提供之財貨或勞務的特性來課徵租稅，由於部分公共支出利益以當地居民受益者居多（如地方教育、消防、垃圾清理、地方福利措施等），故財產稅可做為地方財源適當稅目；但諸如地方治安、交通改善等地方公共支出，則可藉諸地方所得稅的課徵，做為財源之一，使利益的享受者能分擔服務的成本。

在地方公共支出日益擴增及地方公共財成本上升壓力下，若僅以財產稅做為財源，則其稅率必須提高，但稅率之提高可能會使超額負擔增加而與效率原則（或租稅中立原則）相違，並有對未實現資本利得課稅之嫌，不利於住宅自有率提高及資本密集產業之發展，或將財產移轉為免課稅形式之財產以合法避稅（如轉為股票、外匯）及對老年與低收入者負擔相對

較重之影響；另方面，由於現行地方公共支出用於教育經費比例甚高，使地方公共支出之受益費與付費者（財產所有者）關係降低，而與地方財政應採受益原則相違。是以如能以地方所得稅做為地方財源之一，將可使地方稅制結構較符合效率原則，而使各人的邊際超額負擔較趨於一致；並使地方財源非僅以土地、房屋來承擔，而能就其他課稅標的課徵，而使稅制較符合公平原則，亦使地方稅制具有收入成長彈性，以充裕地方財源所需。

（二）地方所得稅的優、缺點

1. 地方所得稅的優點：

(1) 符合受益原則：涵蓋的納稅義務人較僅有財產稅情況為廣，使地方公共支出的受益者與成本分攤者更能配合。

(2) 符合公平原則：使行政轄區內享受地方支出利益卻無財產，但在該地方有所得發生者亦須分擔公共支出成本，而稅制更具公平性；另方面，相對於其他地方稅目而言（如財產稅、地方消費稅等），地方所得稅相對的較為「量能」課徵。

(3) 充裕地方財源：避免過分依賴財產稅，增加稅制的收入彈性，以因應地方公共支出之擴張與成長。

(4) 稽徵成本低：地方所得稅的課稅資料，如由國稅中的綜合所得稅直接或間接引用，稽徵成本不會太高。

2. 地方所得稅的缺點：

(1) 稅收易受景氣波動影響：所得稅相較於財產稅而言，其稅基易受景氣波動影響致使稅收有起伏波動，而與地方財政收入應相對穩定之原則相出入。

(2) 有租稅競爭現象：由於所得稅稅基在各行政間有高度移動性，地方政府為爭取更多的稅源，可能競相提供租稅優惠措施或減稅等措施，造

成區域間租稅競爭現象。

(3) 地方間稅收不均：由於所得乃由資本、人力所產生，是以經濟繁榮地區之地方所得稅相對較豐裕，加深區域間財源之不均。

(4) 有地方爭稅之虞：地方所得稅若以戶籍所在地之納稅義務人的綜合所得稅稅基為計徵標的，由於稅基產生於全國各地區，將產生所得發生地與徵稅地點不一現象，易引起地方政府爭稅現象。

三、各國地方所得稅課徵情況

(一) 各國課徵情況

各國地方所得稅之課徵有按薪資所得課徵者，有按中央所得稅額定率課徵者，有按中央所得稅所得總額定率課徵者，亦有各地方自訂累進稅率者，如表一所示。一般而言，按薪資所得課徵者未有基本生活費免稅之規定，其他三種方式則有基本免稅額之規定；就納稅成本而言，按薪資所得課稅者最低，地方自訂累進稅率者納稅成本最高。表二為彙總各國地方所得稅稽徵概況表，其中比利時與加拿大（魁北克除外）以應支付之中央所得稅為稅基，稅率分別為 7% 與 55% 左右；丹麥、日本與瑞典則以中央所得稅稅基為計徵基礎，其中丹麥與瑞典比例稅率，而日本則採固定金額，並另按所得以累進稅率課徵；瑞士與美國則各州情況不一。除比利時外，各國地方所得稅皆有減免優惠措施，而且地方所得稅不能抵減中央所得稅；再者，除瑞士與美國外，地方所得稅之稽徵皆由中央政府代徵。

表三為部分 OECD 國家地方稅課收入情況，由此表可發現在聯邦國家中（澳大利亞、奧地利、加拿大、德國、瑞士與美國），各國州所得稅及地方所得稅分別約占州及地方稅課收入的 40% 左右；在單一國家中，地方所得稅占地方收入比重差異頗大：瑞典地方稅課收入全由地方所得稅而來，丹麥地方所得稅收入占地方總課收入的 93.6%，意大利為 12.9%，日本為

49.2%，韓國為 15.3%。

（二）美國

美國州個人所得稅（State individual incone tax）占州稅收比重已由 1960 年的 12.2%，上升至 1990 年代的 30%左右（見表四），1996 年有 43 州及哥倫比亞特區有州個人所得稅之課徵，其中按聯邦所得稅所得毛額（AGI）課徵者有 27 州，按聯邦所得稅課稅所得課徵者有 7 州，按聯邦所得稅應納稅額課徵者有 3 州，各州自訂課徵方法者有 6 州；各州稅率約在 1.5% 至 11% 間累進課徵，1996 年各州所得稅納稅義務人，每年應納稅額平均約在 500 元至 2,000 元間不等。

美國各地方個人所得稅（local individual income tax）之稅基大抵與州所得稅相近，其稅率約在 1% 至 3% 間。

再者，在美國有 44 州對公司組織有課徵州公司所得稅，1995 年州公司所得稅稅收占州總收入比重最高的為 Alaska 州達 27.5%，有 6 個州的比例超過 10% 以上，其餘各州比例大抵在 5% 至 10% 間。州公司所得稅率最高者為 Iowa 州（12%），Connecticut 州（10.5%）與 North Dakota 州（10.5%），其餘各州州公司所得稅稅率大抵在 5% 至 10% 間。由於公司營運範圍往往跨越了數個州，其州公司所得稅之分配（Apportionment）在很多州皆採用 Uniform Division of Income for Tax Purposes Act（UDITPA），其分攤是按各地銷售額、薪資總額與財產總額等加權計算（以上資料見 Hildreth and Richardson, 1999，第八章、第十章）。

（三）日本

日本的道府縣民稅、市町村民稅合稱住民稅，由居民（包括個人與法人二者）對於所居住之都道府縣與市（區）町、村行政上需要之經費，按其能力普遍負擔之稅目，分為個人住民稅與法人住民稅。其課稅標準分為

1.均等部分：不論納稅義務人之所得金額多寡，均應繳納一定之稅額。

2. 所得部分（或法人部分）：係以納稅義務人之所得金額為基礎來計算稅額，乃基於負擔能力而計算。

其詳細計算如下：(池田篤彥，2001，頁 206-215)

1. 個人住民稅

(1) 均等（定額部分），都道府縣定額部分為每人每年 1,000 日圓；市町村部分，人口在 5 萬人以下者為每人每年 2,000 日圓，人口在 5 萬人以上未滿 50 萬人者為每人每年 2,500 日圓，人口在 50 萬人以上者為每人每年 3,000 日圓。

(2) 所得部分：依上年度個人所得金額為基礎計算，市町村住民稅與都道府縣住民稅皆以國稅中個人所得稅的課稅所得為基礎。個人年所得金額在 700 萬日圓以下者，道府縣民稅之標準稅率為 2%，超過 700 萬日圓者之標準稅率為 3%（可扣除稅額 7 萬日圓）。個人年所得金額在 200 萬日圓以下者，市町村民稅之標準稅率為 3%；年所得金額在 200 萬日圓至 700 萬日圓者之標準稅率為 8%（可扣除稅額 10 萬日圓）；年所得金額在 700 萬日圓以上者之標準稅率為 10%（可扣除稅額 24 萬日圓）。

2. 法人住民稅

(1) 均等（定額部分），都道府縣法人住民稅定額部分依資本額之高低分為五等，最低為 2 萬日圓（資本額在 1 千萬日圓以下之法人），其次為 5 萬日圓（資本額在 1 千萬至 1 億日圓者）、13 萬日圓（資本額在 1 億日圓至 10 億日圓者）、54 萬日圓（資本額在 10 億日圓至 50 億日圓者，最高為 80 萬日圓（資本額在 50 億日圓以上者），市町村法人住民稅定額部分亦依資本額分為五等，另再依就業人數（以 50 人為界限）共分為十等，最低標準為 5 萬日圓（上限為 6 萬日圓，地方可附加），最高為 300 萬日圓（上限為 360 萬日圓，地方可附加）。

(2) 所得部分：依法人所得稅額，道府縣民稅率標準稅率為 5%（上限為

6%），市町村民稅標準稅率為 12.3%（上限為 14.7%）。

平成 11 年（1999 年）地方個人所得稅占地方稅收之 26.6%，地方法人（公司）所得稅占地方稅收之 18.8%。

（四）韓國

韓國的地方稅亦如日本般，對個人及公司皆有住民稅之課徵，其課徵方式亦分為定額部分與所得部分。個人住民稅定額部分在 1996 年分為四等，在郡為 1,000 韓圓，在都市地區按人口多寡分為三等，其金額為 4,500 韓圓（人口在 500 萬人以上之市）、3,000 韓圓（人口在 50 萬至 500 萬之市）及 1,800 韓圓（其他地區）、公司住民稅定額部分則按資本額及就業人數分為五等，其金額分別為 5 萬韓圓、10 萬韓圓、20 萬韓圓、35 萬韓圓及 50 萬韓圓等五種。所得部分則以個人所得稅、公司所得稅之稅額為稅基課以 10% 之稅率。

四、台灣地區課徵地方所得稅可行方向

由表五資料顯示，台灣地區各地方稅課收入占該級政府稅課收入比重，除台北市政府為 75%（88 會計年度）而較高外，高雄市政府為 60% 左右，台灣省各縣市政府近年來約在 45% 左右，而台灣省各鄉鎮市公所近年來僅約有 25% 左右，凡此地方稅課收入偏低而財源不足情形，皆有賴統籌分配稅款及上級政府補助收入挹注，以資彌平預算缺口。地方財政的困難，藉諸財政收支劃分法的修正，雖可增加地方財源，但如何積極增闢地方自有財源，以紓解地方財政困境，亦為不可或缺之辦法；由於稅收課徵標的的以所得、消費與財產為主，是以地方稅源除財產稅的課徵外，以國外經驗而言，地方所得稅的徵收亦是可行之方式。以下試就我國地方所得稅課徵可行方向列示如下：

（一）法律依據：財政收支劃分法第 12 條第 1 項即有規定直轄市及縣（市）可課徵「特別稅課」，同條第 62 項又規定「第 1 項第 7 款之特別稅課，指適應地方自治之需要，經議會立法課徵之稅。但不得以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象，同法第 18 條又規定「各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限」。是以未來地方稅法通則立法後，可以國稅中的所得稅為依據，附加地方所得稅。

（二）課徵方式：仿照日本或韓國方式，以個人綜合所得稅及營利事業所得稅為依據，分「定額部分」及「所得部分」徵收，前者（定額部分）為受益原則之適用，後者（所得部分）在個人所得稅部分為量能原則之適用。

1. 定額部分：在地方個人所得稅，可按人口數定額徵收；在地方營利事業所得稅方面，可按資本額及雇用員工數分級徵收（以杜地方營利事業只為地方帶來公共支出需求，卻未對地方有財政貢獻之譏！）此定額部分亦可授權地方在一定百分比範圍內調升其金額。
2. 所得部分：在地方個人所得稅方面，可依綜合所得稅納稅義務人之課稅所得附加稅率，並採累進方式課徵，其最高附加率以不超過 10%為限；在地方營利事業所得稅方面，可按營利事業所得額附加稅率，附加率以不超過 5%為限，且不採累進稅率方式（營利事業所得稅不適合採累進稅率）。

（三）課徵機關：直轄市及縣（市）政府，以充裕地方財源。

（四）代徵機關：各國稅局，以節省稽徵成本。

（五）地方所得稅不得做為國稅之扣除額。

表一：各種地方所得稅課徵型態比較

比較項目 ＼ 課徵方式		(A) 按薪資所得課稅	(B) 按應付之中央所得稅額定率課徵	(C) 按中央所得稅所得總額定率課徵	(D) 地方自訂累進稅率
基本特徵		依納稅義務人薪資所得定率課徵，無免稅額及扣除額	按納稅義務人各項所得總額課徵，本質上有免稅額及扣除額	按納稅義務人各項所得總額課徵，無免稅額及扣除額	各地方視情況而含括應稅所得項目及免稅額、扣除額
稅　基		未包括各類所得，未有基本生活費之免稅	包括各類所得，本質上有基本生活費之免稅	包括各類所得，未有基本生活費之免稅	可包括各類所得，有基本生活費之免稅
納稅成本		最低，僅自營作業者填報申報書	略低，僅需在中央所得稅申報書上附加欄位即可	略低，僅需在中央所得稅申報書上附加欄位即可	較高，需另填申報書
彈性稅收	經濟成長	按地方薪資所得增長率而增長稅收	稅收增加率略高於地方所得增長率	按地方薪資所得增長率而增長稅收	稅收增加率略高於地方所得增長率
	經濟衰退	按地方薪資所得減少率而減少稅收	稅收減少率略高於地方所得減少率	按地方薪資所得減少率而減少稅收	稅收減少率略高於地方所得減少率

資料來源：本研究整理。

表二：各國地方所得稅稽徵概況表

國家別	稅基	稅率%		減免優惠措施	地方所得稅能否抵減中央所得稅	地區間稅基分攤基礎（勞動所得）	稽徵單位
		比例稅率	累進稅率				
比利時	應支付之中央所得稅	7(平均)		無	否	居住地	中央政府
加拿大（魁北克除外）	應支付之中央所得稅	43-61（平均為55）		某些省對低所得有優惠措施	否	居住地	中央政府
丹麥	中央所得稅稅基	23-33（平均為26.9）		有	否	居住地	地方計算中央徵收
日本	中央所得稅稅基及優惠措施結構		3至12＋固定金額	有	否	居住地	中央政府
瑞典	中央所得稅稅基及優惠措施結構	26-33（平均為30.8）		有	否	居住地	中央政府
瑞士	各州不一		2至13（蘇黎士）	有	否	居住地	各州
美國	各州不一		4至7.9（紐約州）	有些州有優惠措施	否	居住地	各州

資料來源：J. Qwens and G. Panella (eds), (1991), *Local Government: An International Perspective*, Amsterdam: North-Holland, P. 29. Figure VI.

表三：OECD 部分國家地方稅課收入結構表（1998）按租稅性質別

單位：%

國家別		所得稅	薪工稅	財產稅	一般消費稅	特種消費稅	特種物品使用稅	其他
A. 聯邦國家								
澳大利亞	州	-	26.4	33.1	-	17.1	23.2	-
	地方	-	-	100.0	-	-	-	-
奧地利	州	53.9	-	0.8	30.2	5.3	5.4	4.5
	地方	36.8	19.2	9.6	19.6	8.8	1.9	4.1
加拿大	州	49.1	5.7	5.9	19.5	15.9	3.8	-
	地方	-	-	92.7	0.1	0.0	1.4	5.7
德國	州	49.6	-	5.4	38.2	1.8	5.0	0.0
	地方	79.1	-	15.0	4.8	0.5	0.4	0.2
瑞士	州	74.2	-	18.2	-	1.2	6.3	-
	地方	84.3	-	15.4	-	0.2	0.1	-
美國	州	40.4	-	4.4	32.8	15.2	7.2	-
	地方	6.3	-	72.8	11.1	5.0	4.8	-
平均(簡單平均)(註1)	州	45.9	5.3	10.6	22.6	8.4	7.3	0.7
	地方	41.5	3.2	43.7	5.3	2.1	3.0	1.9
B. 單一國家								
丹麥		93.6	-	6.3	-	0.1	-	-
法國		-	-	50.6	-	6.2	4.0	39.1
愛爾蘭		-	-	100.0	-	-	-	0
意大利		12.9	-	17.3	-	8.2	6.7	54.9
日本		47.2	-	31.1	7.1	8.5	5.2	1.0
韓國		15.3	-	51.4	-	16.0	13.9	3.4
荷蘭		-	-	62.8	-	1.4	35.7	-
紐西蘭		-	-	90.8	-	1.2	7.9	-
瑞典		100.0	-	-	-	-	-	-
英國		-	-	99.5	-	-	-	0.5
平均(簡單平均)(註2)		40.8	-	32.5	6.6	3.4	6.3	10.3

註 1：含比例時。

註 2：含捷克、芬蘭、希臘、冰島、盧森堡、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、土耳其等國。

資料來源：OECD (2000), *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, P. 204, 205, Table 133, 134.

表四：美國各州個人所得稅占州收入及州稅收比率

單位：%

年度別	州個人所得稅 / 州稅收	州個人所得稅 / 州收入
1960	12.2	8.1
1970	19.1	11.8
1980	27.1	15.9
1990	32.0	18.6
1995	31.5	17.0

資料來源：S. Wallace and B. M. Edwards, (1999), "Personal Income Tax", in W. B. Hildreth and J. A. Richardson (eds.), *Handbook on Taxation,* New York: Marcel Dekker, Inc. Table 1 and Table 2.

表五：台灣地區各級地方政府稅課收入占歲入比重

單位：%

政府別	會計年度別					
	83	84	85	86	87	88
台北市政府	81.9	85.6	73.2	75.4	70.1	75.3
高雄市政府	64.8	65.2	61.9	59.2	56.6	61.6
台灣省政府	23.1	25.8	22.2	21.8	23.5	43.0
台灣省各縣市政府	50.4	47.2	44.2	45.6	44.4	45.5(註1)
台灣省各鄉鎮市公所	26.8	29.5	26.8	25.5	26.8	25.3

註1：88年1月1起中央統籌分配稅直接列入地方稅課收入，故此年比率上升。

資料來源：財政部統計處，(1999), 《*財政統計年報*》，頁70、74、78、82、86。

參考文獻

池田篤彥 編（2001），《圖說日本稅制》，平成 13 年版，東京：財經詳報社。

Advisory Commission Intergovernmental Relations (ACIR), (1988), *Local Revenue Diversification: Local Income Taxes.*

Bennett, R. J. ed., (1990), *Decentralization Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda,* Oxford: Clarendon Press.

Bland, R. L. (1989), *A Revenue Guide for Local Government,* Washington, D. C.: ICMA.

Deran, Elizabeth, (1968), "Tax Structure of Cities Using the Income Tax." *National Tax Journal,* 21, 152-159.

Grierson, R. E. (1980), "Theoretical and Empirical Measurement of the Effects of the Philadelphia Income Tax." *Journal of Urban Economics,* 8, 123-137.

Hesse, J. J. ed., (1991), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective,* Baden-Baden: Nomos Verlagsgese Schaft.

Hildreth, W. B. and J. A. Richardson eds., (1999), *Handbook on Taxation,* New York: Marcel Dekker, Inc., Chapter 8 and 9.

Ishi Hiromitsu, (2001), *The Japanese Tax System,* 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.

King, D. ed. (1992), *Local Government Economics in Theory and Practice,* London: Routledge.

McLure (Jr.) C.E. ed., (1983), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: The Australian National University,.

Owens, J. and G. Panella eds., (1991), *Local Government: An International Perspective*, Amsterdam: North-Holland.

Paddison, R. and S. J. Bailey, (1988), *Local Government Finance: International Perspectives*, London: Routledge.

Stocker, F. D. (1976), "Diversification of the Local Revenue System: Income and Sales Taxes, User Charges, Federal Grants." *National Tax Journal,* 29, 312-321.

租稅改革：國際化與本土化的衝突

黃世鑫*

摘 要

民國五十七年由劉大中博士及七十六年陳聽安教授所主持的兩次租稅改革，不論其成效如何，其所完成的研究報告，對台灣的當前的稅制，以及未來的稅制發展，應有相當程度的影響。同時，這兩次的租稅改革，在稅制的研究，其嚴謹性、周延性，與對國際潮流的掌握，應均並無值得非議，惟其似乎均仍「就稅言稅」，比較側重經濟層面的考慮，受制於國際潮流的桎梏，對台灣本土的政治、社會結構的變遷之關注，則有不足。

這兩次的賦稅改革，對台灣租稅制度的最重要衝擊，主要呈現於消費稅制和所得稅制的「結構性」改變；除了民國七十五年四月一日，營業稅的改制外，所得稅制的幾度修正，以及正擬議中，但應可順利修法通過實施的兩稅合一，均屬之。就國際觀點，這樣的稅制改革，似乎完全符合「世界潮流」，但如顧及本土條件，其得失恐怕仍有待評議。

一、前 言

「橘逾淮為枳」，生物界固然有「水土不服」的困擾，人類社會亦未嘗不是！租稅制度係現代租稅國家不可或缺的社會制度之一，故租稅制度

* 本文作者現任台北大學財政系教授，論文發表時為中興大學財政研究所教授兼所長。
謹以本文慶賀吾師聽安教授六十五歲生日；如果本文還有點學術貢獻，榮耀應歸吾師之教誨；如果本文一「文」不值，責任應屬作者之愚鈍。

亦如同其他的社會制度，不論其呈現在人世間的那一角落，均非任何個人的理性創作或發明，而係在一定「時、空」下之人類社會中，自然長成與成長。租稅制度的變革（同地不同時）或租稅制度的國際比較（同時不同地）[1]，對其「不同」之處，尤需給予特別之關注；換言之，我們要知道的，也許並非他們彼此間，有何相同的地方，而是他們彼此之間的「差異」！

由於八0年代以來美國所引發的租稅改革風潮之衝擊，「國際化」[2]乃成為主導租稅改革的準繩；稅制的是否變革，又應如何變革，往往先看外國現在作什麼，往往先派遣大量的官員或資助大量的學者專家，遠赴國外取經，往往花大筆經費，遠道請來外國的學者專家，而不先問問這塊土地上的現行稅制到底長的什麼樣！「此時此地」的稅制對這塊土地上的人，到底造成什麼樣的困擾！租稅制度的國際化，伴隨經濟的國際化，似乎已是租稅改革的「最適解」，本土化的歷史傳統特徵，似成追求租稅制度「現代化」的絆腳石；這樣的租稅改革理念與作法，對「國民經濟」究竟幸或不幸！乃值得深思的問題。

國民政府遷台後，除民國三十九年，台灣省政府曾成立「稅制改革委員會」外，較有系統對整體租稅制度進行研究、分析，並提出全盤改革方案的租稅改革，有兩次；分別是民國五十七年三月至五十九年六月，由海外學人同時亦係中研院院士劉大中博士所主持的「行政院賦稅改革委員會」；以及民國七十六年七月至七十八年六月由本土學者，政治大學財政學研究所陳聽安教授所主舵之「財政部賦稅改革委員會」[3]。這兩次的租稅

[1] “Doing meaningful comparative analysis is especially difficult in tax area, where political pressure, chance and historical accident have all had an important influence on the development of the systems.”(Ault, 1997, p.3)

[2] 在台灣，所謂「國際化」，實乃只是狹隘的「美國化」。

[3] 雖然有人以兩次賦改的主持人之學術背景與賦改會之位階高低，受「層峰」重視的程序，與改革之成效，比較這兩次賦改，但卻完全忽略：兩次賦改的主持人之租稅專業背景，本土經驗，以及整個改革規劃案之周延性與嚴謹性的比較。特別是，兩次賦改之政治、社會等時空背景的重大差異；前次賦改正處於威權體制全盛期的民國五0年

改革，不論其成效如何，其所完成的研究報告，對台灣的當前的稅制，以及未來的稅制發展，應有相當程度的影響[4]。同時，這兩次的租稅改革，在稅制的研究，其嚴謹性、周延性，與對國際潮流的掌握，應均並無值得非議，惟其似乎均仍「就稅言稅」，比較側重經濟層面的考慮，受制於國際潮流的桎梏，對台灣本土的政治、社會結構的變遷之關注，則有不足。套用 Peacock 對一般經濟學者研究政府支出成長的批評：

> "the treatment of government solely as a policy mechanism was one of the unfortunate results, a mistake which might have been avoided by an investment in historical perspective."

代末，賦稅改革雖然關係全民之福祉，但在威權體制下，其可說是「一人之下，萬人之上」；只要能說服「層峰」，便可馬上付之實施；後一次的賦改，則已是解嚴後的民國七0年代末，台灣政府治的民主化，已經開始，賦稅改革亦已經不是單純統治者與少數精英的「私房事」，而係為社會各階層所關注的「公共事務」；主其事者，所關心的，已不能僅侷限於象牙塔之純學理的邏輯性，更重要的，是要掌握、體察社會之脈動，而這也是賦稅改革最困難的地方！

[4] 不過，隨著政治的民主化，這種大規模的「學院式」的租稅改革之研究和規劃，其對租稅「政策」的影響,必然有其極限，最後將流於「只是」書生論政！ "The fact that most of the impetus for this and other reforms comes from academic economists puts the icing on the flat tax cake. Academic idealists have always been accustomed to sweeping aside everyone else's interests and concerns as petty and special," while they speak automatically for the lager interests of mankind. At best, the reformers cavalierly overlook the enormous amount of harm and pain they will inflict in the course of their grandiose reform. (Rothbard, 1997, b. p. 110)。「書生論政」或書生論租稅，特別是「經濟學者」，最常用且往往是唯一的「標準」(或租稅原則)為「租稅中立性」，；然租稅中立性在 Rothbard 的眼中，只是一種 "myth" ： "...the paper argues that all government activities necessarily divert incomes, resources , and assets from market, and therefore that the quest for a neutral tax or expenditure policy is and impossible one and the concept a myth." (Rothbard, 1997, a. p. 57) 關於民主國家之租稅政策的形成，Steinmo (1993) 由 "Historical Institutionalist approach" 對瑞典、美國、英國從事比較分析，頗值得參考。所謂 Historical Institutionalist approach，依其定義： "...that domestic political institution operate within-and must be understood in the context of the broader social, economic, and political setting in which they are embedded." (p. 12)

(Peacock, 1992, p. 7)

如果：將租稅制度[5]只是當作政府籌措財源的機制（the treatment of taxation solely as a financing mechanism for government)，亦係一種不幸的後果。

這兩次的賦稅改革，對台灣租稅制度的最重要衝擊，主要呈現於消費稅制和所得稅制的「結構性」改變；除了民國七十五年四月一日，營業稅的改制外，所得稅制的幾度修正，以及正擬議中，但應可順利修法通過實施的兩稅合一，均屬之。就國際觀點，這樣的稅制改革，似乎完全符合「世界潮流」，但如顧及本土條件，其得失恐怕仍有待評議。更何況，難道我們真的知道「租稅政策」的世界潮流嗎[6]?

二、方法論:租稅制度的歷史本質

(一) 自然與社會

「制度」係人類「社會」生活中，自然形成的產物，並與天然環境構成人類「社會」生活的兩大要素;惟不同於上天賦予之天然環境所具備的「永恆性」，制度既係「人為」的，當然亦得由「人」改變之；同時，不同於人必需適應於天然環境[7]，制度既係因人類「社會」生活之需要而形成，當然亦應適應人類「社會」生活之需要而改變;換言之，任何時代的既存制

[5] "Indeed , no other public policy issue has been used so widely for so many purposes or been so consistently at the center of ideological conflict over the proper role, size, and functions of the modern state." (Steinmo, 1993, p. 1)

[6] "Indeed, not only do we know little about tax policy, but what we know is often wrong." (Steinmo, 1993, p. 1)

[7] 所謂「人定勝天」，在「大地反撲」的環境問題已充分曝露之情況，似已證明只是一種神話。

度，均只是「過去」人類「社會」生活的遺留物，其是否能夠在人類歷史的洪流中存活、延續，端視其是否能夠適應人類「社會」生活之需要而「進化」(evolution)。因此，任何制度之變革，如果不知其如何而來，應當亦不知，如何讓其而去。

由於制度與天然環境係構成人類「社會」生活的兩大要素，人類「社會」生活的問題亦必然肇因於制度與天然環境，因此，啟蒙以後之科學的發展，主要集中在以解決天然環境與制度所引發之「問題」的自然科學和社會科學。惟正如上述，由於天然環境與制度之本質上的差異，自然科學和社會科學之研究，在思維模式上，亦應有其根本上的分別;例如:由於天然環境的永恆性，對自然科學而言歷史也許就可忽略;因為，如果說，今天的所看到月亮與一千年前，甚至嫦娥所投奔的月亮是一樣的;如果說，沒有證據可以顯示，一千年後的月亮會與阿姆斯壯所登陸的月亮有所不同，那麼月亮的「前世、今生」，應該就不那樣重要;但如果說，今天的制度雖係由昨日沿續而來，惟形成制度的人類社會，已因時、空的轉換而「人事全非」，則同樣的制度在不同的人類社會，其實質內涵應已顯有差異，否則當不致於會有「問題」之衍生。所以，制度的「歷史」因素或背景之掌握，乃研究社會科學之所必需[8]。這也充分說明了所謂:「法與時轉則治，治與世宜則有功」的道理之所在。

(二)租稅與歷史

[8] 在「經濟學帝國主義」的籠罩之下的社會科學。「歷史」已被忽視 (Peacock, 1992, pp. 3-28)。
"They want to take a phenomenon long perceived as willful and changeable and remove it to the realm of the natural and unchangeable : to persuade people that material greed is, and will inescapably remain, the single, natural, dominant motive of their political, economic and social bebaviour." (Stretton and Orchard, 1994, p. 20).

租稅制度係以私有財產制為主的資本主義制度之現代民主國家(democratic capitalism)，為推行公共事務，取得經濟資源的主要方法;故在「普天之下，莫非王土，率土之濱，莫非王民」的封建時代，其「賦、稅、租」，不論名稱為何，實質上，與現代的「租稅」、「賦稅」，有根本的差異;具體而言，租稅制度係特定政、經「體制」下的產物，係社會制度之一，附著於特定的社會結構，係歷史裏的重要典章制度，有其特定之「時、空性」。租稅制度係由多種獨立稅目所構成的「有機組合」，租稅制度的成長係隨著人類社會的變遷而 「進化」，並非可以任意移植。同時，不僅租稅制度如此，構成租稅制度的個別稅目，亦無例外;以所得稅為例，即使我們認為西方工業國家的所得稅制係最現代化的，且似乎均是同屬以美國為代表的「一個」「綜合」所得稅模式，或以美國制作為國際上「標竿」，但透過國際比較，馬上可以發現，因為不同的歷史源流，而發展出英國、歐陸、美國、日本等不同的類型(Ault, 1997, p. 1);再如加值型銷售稅(value-added tax)，也許我們「一廂情願」的認為:這似乎已是國際上公認係消費稅制中最好的稅制，但為何向來是我國「精神標竿」的美國，仍然未採行[9]！還有在眾多實施加值型銷售稅的國家，特別是歐洲共同體的會員國，採行這種稅制的主要原因，到底是因為「它」已是國際上公認係消費稅制中最好的稅制，還是另有其他因素(Aaron, 1981)!

所以，租稅改革的研議，如果只是偏重個別稅目，甚或個別稅目中之特定問題的「國際比較」，並企圖追隨「國際潮流」，「異中求同」，漠視租稅制度之「有機性」與「整體性」，以及其存在之時、空的人文、社會環境，則將如Ault所言的:「相當危險」[10、11]！

[9] 對此，美國仍有相當激烈的爭議，參考：Walker and Bloomfield(eds.)(1987).

[10] "There is of course always a danger in attempting to relate legal rules or concepts in one system to a seemingly similar situation in another system. The institutional and cultural backgrounds may be different and the actual

三、我國租稅制度的演化[12]：時、空移位

由於台灣的特殊歷史情節，台灣的租稅制度與其他社會制度，正如當代的台灣人一樣，成為「失根的一代」；「現在」既不能承繼「過去」，亦無法開啟「未來」，只能猶如國際難民，浮萍式的漂流於國際間。

（一）亞細亞的孤兒

一九四五年，不論是叫「終戰」，或「光復」，事實是，台灣雖脫離分別來自英國、西班牙、荷蘭、清朝、日本的數百年殖民統治，但殖民勢力的退出，並非如其他國家，起源於獨立的爭取，而是統治者戰事的失利，所以，實際上，只是「外來」政權的更替；尤其，四九年國民政府播遷來台，台灣又成了「反攻大陸的基地」，其地位與日據(治)時期之作為「南進跳板」，似乎看不出有何改善。雖然由於台灣所具備的特殊「利用價值」，統治者對台灣亦銳意經營，在經濟建設方面，有相當的成就，但此種為「利用」台灣而建設的「工具性」策略，而非為台灣本身的目的而建設的「主體性」策略，導致台灣的經濟建設固然成果非凡[13]，但政治、社會建設則反而退化；尤其是許多的典章制度，包括基本大法的「中華民國憲法」，均是「移植」而來，與台灣現實社會「格格不入」；再加上，戒嚴時期的集權專制政治，阻隔了「制度」調適的機會；且即使有所謂「制度」的革新，亦係

operation of each individual rule depends on *the overall structure* of both the tax system and the legal system generally." (Ault, 1997, p. 3)

[11] 無怪乎："I agreed to〔prepare this paper〕for fear that consumption taxes would be measured and judged by scholars alone." (Rostenkowski, 1987, p. 25)

[12] 參考：中華民國稅務年鑑編集委員會(民國五十九年)，中國租稅史略，台北：中國租稅研究會。

[13] 當台灣志得意滿的誇耀其經濟奇績時，不知有無想過，有那一個被殖民的地方，經濟不發達的?試想，殖民的目的，究竟為何?

由上而下的運作，並非基於社會內部的需求;往往「制度革新」亦只是被作為安撫人心的工具性目的;因此，制度革新之策劃與研究，均未能觸及社會之現實與問題之核心;故當民國七十六年，戒嚴的解除，等於是絕緣體的消失，制度與現實社會的衝突，乃逐一爆開而成為「台灣亂象」。

（二）移植的稅制

台灣的現行租稅制度[14]，除了菸酒專賣外，餘均係於國民政府播遷來台時移入[15]，且即使是菸酒專賣，其所根據之法律，迄今仍是民國四十二年制頒的「台灣省內菸酒專賣暫行條例」。換言之，如果「歷史」是指一特定時、空下的人所構成之社會的「往事」，則台灣現行的租稅制度之形成期，並沒有「歷史」，或至少其歷史裏的時間與空間係分離的;時間與空間分離的歷史，對現在的人而言，其價值相當有限，易遭忽視。因此，現在的人對租稅制度的內涵之掌握，便隔了一層難以突破的障礙[16]。

國民政府遷台初期，就稅目而言，除公賣利益外，計有所得稅、遺產稅、印花稅、關稅、貨物稅、鹽稅、礦區稅、土地稅(含田賦、地價稅、土地增值稅)、營業稅、港工捐(商港建設費)、契稅、房捐(房屋稅)、屠宰稅、使用牌照稅、筵席稅、娛樂稅、戶稅、防衛捐(附加臨時捐)等，其間除戶稅(民國五十六年)、防衛捐(民國五十六年)、鹽稅(民國六十六

[14] 翁之鏞將賦稅制度包含兩義，即賦稅體係和賦稅結構。翁之鏞(民國六十六年)，頁 47。不過，賦稅結構不在本文討論範圍。

[15] 日據時期，台灣約有四十餘種稅目;不過，值得注意的，有相當多是屬特種消費稅，如砂糖消費稅、石油消費稅、織物消費稅等，一種物品，就是一個稅目;而現行貨物稅，只有一個稅目，卻包括二十幾大類的課稅商品。

[16] 這也說明了，為何解嚴後的「修憲」，不僅讓人感覺「雜亂無章」，同時，亦引發社會的「緊張不安」;一方面，主導修憲者，對所謂「中華民國憲法」之內涵，在半世紀的時、空之隔閡下，究竟掌握了多少，更重要的是，其「認同」程度!另方面，對修憲有強烈異議者，也只是基於對現代的台灣人而言，形同「虛構」的所謂「法統」之維護，只是將「中華民國憲法」充作近似宗教的圖騰，無視於其作為民主政治下之基本大法，對現代台灣人「日常生活」的衝擊。

年)、筵席稅(民國六十九年)、屠宰稅(民國七十六年)的廢除，及民國五十四年新開徵證券交易稅外，最主要的制度之變革，主要表現在所得稅與消費稅;屬於財產稅之土地稅和房屋稅，少有更動。

如果檢視國民政府遷台後之租稅制度的發展，所得稅與消費稅的體係之變革，與世界潮流，大致相符[17];但財產稅制則囿於國父遺教之平均地權的桎梏束縛，顯然落後;即使是兩次大規模的賦稅改革，亦無法撤除此一藩籬。因此，如果說台灣租稅制度的演化，主要受到兩大「極端」因素的影響，一為保守、陳舊的「國父遺教」，另一為，新潮、前進的國際思潮，應該不致於脫離事實太遠。但不論是保守、陳舊，或新潮、前進，畢竟只是「時間」上的差異，兩者均與「空間」脫節。

下一節，將以台灣現行租稅制度中之最重要的骨幹:所得稅與消費稅體係，就其演化之歷史軌跡，加以檢視;經由這種檢視，希望能夠將租稅制度之「時、空」意義，客觀呈現，從而對現行租稅制度所蘊藏之問題，充份揭露。

四、所得稅改制之迷思

(一) 所得稅之沿革

現行的所得稅[18]，首先倡議於清末，並於民國三年，參日制，正式立法，採分類所得稅制，所得稅的創制與世界同步;民國十年開征，但因稅收甚少而停頓;民國十七年之全國財政會議，二度倡議開辦以資抵補裁釐之損失，但因財政部延聘之顧問，美國財政金融專家凱末爾，以「中國在目前

[17]參考:Steinmo (1993), pp. 16-30。

[18]參考:翁之鏞(民國六十六年)，第三章;中華民國稅務年鑑編集委員會(民國五十九年，

狀況下不可採行一般所得稅，即特殊或局部之所得稅，亦不適宜採用，須俟他國視為適於所得稅之條件亦見於中國，中國始可採行所得稅」，而告中止;民國二十三年第二次全國財政會議再度倡辦所得稅，於民國二十五年立法通過「所得稅暫行條例」，仿英制針對:營利事業所得，薪資報酬所得，證券存款所得，等三類所得課徵;並於民國二十六年全部開徵，而逐漸定制;三十二年，將所得稅暫行條例修正為所得稅法，仍包括營利事業所得課稅、薪資報酬所得課稅、證券存款所得課稅等三類。惟於同年立法通過「財產租賃出賣所得稅法」，財產交易所得與財產租賃所得成為營利事業所得、薪資報酬所得、證券存款所得等三類以外的第四類課稅所得;開徵的主要理由:「(1)財產之增價，由於社會經濟發達之結果，此種所得為不勞而獲，其征稅負擔能力既大，而課之出賣所得稅，亦是藉以平均民負。(2)抗戰以來，一般物價上漲，財產買買亦逐漸頻繁，且有成為投機操縱之工具，舉辦財產出賣所得稅，俾資限制。(3)此項所得可以課源法徵課，徵收簡便，易於推行。」當時課徵財產租賃出賣所得的財產項目為:土地、房屋、堆棧、碼頭、森林、礦場、舟車、機械等七項，尚不包括股票等有價證券。民國三十五年廢止財產租賃出賣所得稅，取消出賣所得課稅(因土地已另徵增值稅)，而將財產租賃所得併入所得稅法，並另增加一時所得，成為五類;同時，對個人加徵綜合所得稅。

台灣光復後，民國四十年實施「戡亂時期台灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例」，日據時期之戶稅仍維舊制;由於「收入額部份之戶稅」[19]。，性質相同於綜合所得稅，故國民政府遷台初期，凡應納戶稅之收入額，超過綜合所得稅一萬八千元之起征點者，超過部份改征綜合所得稅，

[19] 戶稅之稅基分為兩類:其一以每戶全年各項資產價值之總額計稅，稱「資產部份之戶稅」，相類於財產稅;其二以每戶全年總收入淨額計稅，稱「收入額部份之戶稅」，相同於綜合所得稅。翁之鏞(民國六十六年)，頁九七;中華民國稅務年鑑編輯委員會(民國五十九年，b)，頁三六。

末超過部份仍課收入額部份之戶稅;但分類所得中之第二類報酬及薪資所得和第三類之利息所得的扣繳稅款，可以抵納戶稅，如有餘，再抵繳綜合所得稅，這即所謂的「三位一體」[20]。但統一稽徵條例，只是基於當時台灣的特殊政治地位，所作的權宜措施。

民國四十四年，將分類再綜合的所得稅制，仿美制修正為綜合所得稅和營利事業所得稅[21];綜合所得稅包括營利所得、執行業務所得、薪資所得、利息所得、租賃所得、自力耕作漁牧林礦之所得、及其他所得等七類。營利事業所得稅則包括獨資、合夥、公司等以營利為目的之事業組織。民國五十二年修正之所得稅法，特別於第十四條明文增列第七類:財產交易所得為課稅所得，指凡財產及權利因交易而取得之所得。且第九條規定:本法稱財產交易所得及財產交易損失，係指納稅義務人並非為經常買進賣出之營利活動而持有之各種財產，因買賣或交換而發生之增益或損失。但土地，個人與家庭日常使用之衣物家俱，及依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之增益，不包括在內。且在第四條免稅所得中，第十六款規定:個人或營利事業持有股份有限公司之股票或公司債，其持有期間滿一年以上者，其交易所得;但經常以經營證券交易為業之個人及經營證券交易之營利事業，不適用本款之規定。在第十七條扣除額規定:財產交易損失:納稅義務人財產交易之損失，其每年扣除數額以不超過當年度申報之財產交易所得為限，當年度無財產交易所得可資扣除或扣除不足者，得以以後三年度之財產交易所得扣除之。

(二)所得稅之變革

至民國五十二年，所得稅制之基本架構，大致上，已經定型。自五十七年

[20] 參考:中華民國稅務年鑑編集委員會(民國五十九年，b)，第三章。

[21] 當時對營利事業所得稅是否應只對公司課徵，而改為「公司稅」，曾有爭議;翁之鏞(民國六十六年)，頁九九～一00。

成立「行政院賦稅改革委員會」及七十六年成立「財政部賦稅改革委員會」後，雖然幾乎年年修正，有二十餘次之多，但對稅制產生根本性影響的，主要為民國七十八年的三項修正[22]:(一)配偶之薪資所得得分開計稅，這已涉及「課稅單位」的改變;(二)稅率級距由十三降為六級，最高邊際稅率由50%降為40%，回到民國五十二年之水準(自五十八年至七十五年，一直維持十五個級距，最高邊際稅率 60%，七十六年分別降為十三級，50%);如果說這不影響所得稅之「累進性」，相信沒有人會相信。(三)證券交易所得的免徵。其中特別是證券交易所得的課徵問題，數十年來的「戲劇性」變化，更是值得探討。另外，營利事業所得稅雖亦有相當程度的變革，但主要表現於獎勵投資條例或促進產業升級條例，其變革雖大，但畢竟屬於「選擇性」的[23]。

(三) 證所稅之沿革

民國五十二年所得稅法的修正重點之一，就是為杜絕「資本增益」應否課稅的疑議，而增列一類「財產交易所得」，但因四十九年制定的獎勵投資條例，對持有一年以上之證券交易所得，已予免稅，故第四條第十六款亦有類似規定;五十九年行政院賦稅改革委員會蔣碩傑的報告雖然指出:原條例之規定太優惠，並建議:證券持有一年以後的長期資本增值，比照美國，減半計入課稅所得額;倘有損失，應首先自其他持有滿一年的證券收益中減除，如其他證券收益少於損失額，則准於自其他類所得額中減除，但得減除數每年有一定限額。但其正式建議，則除維持原有免稅規定外，

[22] 綜合稅制的三大構成要素:課稅單位，稅基，稅率結構。

[23] 由於民國四十九年「獎勵投資條例」的制定，「特別法優於普通法」，故所得稅制已被扭曲，而且雖然獎勵投資條例只是「暫時性立法」，有十年為期的落日條款之規定，但「一延再延」，總共三十年，又為「促進產業升級條例」所續接，而不知「何時」終了!

僅建議刪除交易損失得在當年度所得額內扣除之規定，並增列:為促進資本市場之發展，行政院得視經濟發展及資本形成之需要及證券市場之狀況，決定暫停徵全部或部份有價證券之證券交易稅，及非以有價證券買賣為專業者之證券交易所得稅。但於停徵期間因證券交易所發生之損失，亦不得自所得額中減除。所以，自五十九年開始，行政院即停徵證券交易所得稅。民國六十二年，修正所得稅法:第十四條第七類第三款:個人購買或取得股份有限公司之記名股票或記名公司債、各級政府發行之債券或銀行經政府核准發行之開發債券，持有滿一年以上者，於出售時，得僅以其交易所得之半數作為當年度所得，其餘半數免稅。並自六十三年恢復開徵，所以，第四條第十六款第二項規定:個人或營利事業出售民國六十二年十二月三十一日前所持有股份有限公司股票或公司債，其交易所得額中，屬於民國六十二年十二月三十一日前發生之部份，免稅。獎勵投資條例並配合修正，將上述規定合併一條。但至六十五年又停徵。在獎勵投資條例第三個「十年」期滿，民國七十九年十二月三十一日的前夕，民國七十八年一月一日又恢復開徵(一千萬元以上);僅一年，七十八年十二月三十日修正所得稅法，增列第四條之一:「自七十九年一月一日起證券交易所得停止課徵所得稅，證券交易損失亦不得自所得額中減除」;證券交易所得的免稅，堂而皇之的「入所得稅法」。雖然，八十五年一月五日，立法院曾將證券交易所得稅恢復課徵案，以百分之十四的分離稅率，完成三讀，但尚未呈請總統公佈之前，於一月十二日，立法院又自行提出復議，推翻先前的決議。

（四）檢討

由上述所得稅稅制之演化，大致上可以看出，所得稅的建制，由分類、分類再綜合、到綜合;且由仿日制、仿英制、到仿美制，完全是為順應「世

界潮流」;所以，由清末創議至民國五０年代定型，花了逾半世紀的時間。除此之外，就五０年代後的所得稅之主要變革而言，課稅單位的趨向為「個人」，在西方工業化國家，本來就是「世界潮流」(OECD, 1977)，只是，西方工業化國家在探討這個問題時，主要基於:"...largely because of the changing status of marriage and of the family in society in relation to the role of women, both inside and outside the economic sphere." (OECD, 1977，p. 8);而國內則僅僅以透過簡單的算術，證明所謂「婚姻的懲罰」之存在，並引證其他國家之成例(張慶輝，鄭文輝，蔡妙姍，民國七十八年)，對於當前台灣的婚姻狀況，家庭結構和其在社會的功能，職業婦女之家庭角色，雙薪家庭之撫養子女問題，以及其他相關之社會政策措施等，均有忽視[24]。;特別是，「台灣家庭」的社會問題，相較於其他西方工業化國家，難道沒有差異嗎?不能否認的，二十世紀末的台灣家庭，與二十世紀中的台灣家庭，是有顯著的變化;台灣的婦女之家庭和社會角色，亦有明顯的轉移;只是，此種變化或轉移對所得稅制的衝擊，難道只是讓已婚職業婦女之薪資所得分別計稅，就可以解決的嗎?[25]

其次，簡化稅率級距和降低最高邊際稅率(張慶輝，鄭文輝，蘇建榮，民國七十八年)，這幾乎完全是八０年代雷根主政下之美國租稅改革的翻版(趙揚清等譯，民國七十四年，頁 1-2);同時，亦是八０年代租稅改革的世界潮流，亦無爭議;只是這些西方國家之所得稅制實施較早，而且均已

[24] "For the most part, the tax provisions which are relevant to a discussion of these questions (definition of the tax unit, progression of tax rates, width of income brackets, deductions for dependents and work-related expenses) were designed to give prominence to traditional attitudes towards the respective roles of men and women in society, the position of the family, the responsibilities of the spouses and the position of children。" (OECD, 1977, p. 8)

[25] 參考：Wylie (1983)。

經歷強調所得稅累進功能，最高邊際稅率甚至曾高達百分之八、九十的階段;反觀台灣，六 0 年代，所得稅制的實施才真正逐漸上軌道，雖然自民國五十八年至七十五年，其稅率結構，一直維持十五個級距，最高邊際稅率 60%，但同期間，獎勵投資條例亦已實行;獎勵投資條例主要以租稅之減免為政策工具，特別是對資本所得和大企業之盈餘之賦稅減免;除此之外，這段期間的台灣經濟發展，表現固然「奇蹟」，但在威權政體下，畢竟仍屬「鳥籠」經濟，也因此，亦有「經濟成長雖快速，但所得分配平均亦兼顧」的「神蹟」;換言之，自綜合所得稅建制以來，綜合所得稅最大的「量能課稅」、「減輕所得、財富分配不均」之能力，在台灣，從未表現過，就已被「閹割」;這與其他國家，顯然有很大的不同[26]。更何況，真正的「世界潮流」，係「配套」的;也就是，在「簡化級距，降低最高邊際稅率」的同時，其「基本前提」，要「擴大稅基」，即減少因租稅優惠而導致的「稅基侵蝕」，特別是，為促進經濟發展而對資本所得之稅負減免;然在台灣，就猶如本文開頭所形容的:「橘逾淮為枳」;「簡化級距，降低最高邊際稅率」是實施了，但七十九年十二月三十一日，獎勵投資條例第三個「十年」期滿前，七十九年十二月二十九日，總統已公佈促進產業升級條例，一分一秒也未中斷[27]。

證券交易所得問題，算是比較奇特的;因為，儘管相差二十年的時間，

---

[26] 決定所得稅之累進程度的比較，Steinmo 曾以美、英、瑞典為「實證研究」對象，其分析相當嚴謹，並提出精闢之見解。Steinmo (1993)。

[27] 或許有人會以促進產業升級條例為功能別的獎勵，獎勵投資條例為產業別，而主張兩者不能相提並論;但仔細看其內容，第五、七、八、八之一、十五、十六、十七、二十條(有關租稅減免之條文規定為第五至二十條)均有產業別之適用;更何況，產業別之規定，不論名義為何，均如獎投，由行政院定之，其不浮濫，也難;例如八十三年十二月五日通過的「獎勵民間參與交通建設條例」，所謂交通建設亦包括觀光遊憩設施;所以，民間興建觀光旅館、遊樂場、均在獎勵範圍;未來若開放「觀光賭場」，甚或「觀光情色場」，不知有何理由，可以將之排除在獎勵範圍之外。

而且台灣的證券市場之發展，也有明顯的差異，但無論是民國五0年代，或七 0 年代的賦稅改革，對此問題的看法和建議，大致上，趨於一致(蔣碩傑，民國五十八年，頁二 0 四;林全等，民國七十八年，頁六一五);均主張應該取消免稅優惠;且這種建議亦與國際潮流相符;但最後發展的結果，卻是落得「證券交易所得」似將永久免稅的結局。如果回顧這段證所稅復徵、停徵的反覆發展簡史，相信就能體會本文主題「國際化與本土化衝突」,所欲傳達的訊息;以及本文一再引述之 Steinmo 所謂的"Historical Institutional Approach"之內涵[28]。

如前面所敘述的，民國六十二年，所得稅法落實五十九年賦改會之建議，取消第四條第十六款關於一年以上之證所稅免稅規定，並修正第十四條第七類第三款:個人購買或取得股份有限公司之記名股票或記名公司債、各級政府發行之債券或銀行經政府核准發行之開發債券，持有滿一年以上者，於出售時，得僅以其交易所得之半數作為當年度所得，其餘半數免稅。並自六十三年恢復開徵;但復於六十五年由行政院依獎勵投資條例第二十七條之規定予以停徵;一直到獎勵投資條例期滿(民國七十九年十二月三十一日)的前夕，民國七十八年一月一日財政部長郭婉容又恢復開徵(一千萬元以上);但此時正是台灣股市大發利市，而且解嚴後的立法院的號子立委亦正意氣風發，所以，引發強烈的政治風暴，不僅財政部長含恨下台，同時，為永絕後患，於獎勵投資條例居滿的前一年，七十八年十二月三十日修正所得稅法，增列第四條之一:「自七十九年一月一日起證券交易所得停止課徵所得稅，證券交易損失亦不得自所得額中減除」。自民國四十四年綜合所得稅建制以來，如果不計四十四年至四十九年獎勵投

[28] 除了租稅改革的「規劃」,必須衡著「本土條件」外，租稅改革的「策略」,更是如此;這也是，第二次賦改與第一次賦改，最主要不同的的地方;只是，具有政治權力的決策者，未能體察台灣解嚴後之所謂「民主化」社會環境的重大變遷。

資條例通過立法的期間，證券交易所得的課徵，實際只有六十三、六十四年，以及七十八年。

證所稅的停徵，雖然背離社會輿情，但繼任者王建宣部長亦不敢有任何之舉動，而將政策焦點轉移至土地增值稅，惟亦功敗垂成，步其前任後塵，「含恨下台」;跳開白培英部長，林振國部長一上任，同時，面對「土所稅」、「證所稅」之改革;雖然其規劃案「有名無實」，但在政治環境複雜化，即在所謂軍系立委外，又增加「號子立委」;同時，一連串的選舉，龐大的選舉經費之籌措，讓「土所稅」、「證所稅」之修正案，似乎註定永遠冰凍的命運。然就在民國八十五年一月五日，星期五，這一天，立法院，「莫名其妙」的將這已冰凍多時的證券交易所得稅恢復課徵案，以百分之十四的分離稅率，突然完成三讀，但尚未出立法院，呈請總統公佈施行;隔日，星期六，證券市場即大跌三百多點。此時正值台灣首次總統直選前夕，現任總統李登輝先生已取得的執政黨「總統候選人」資格;為免陷黨主席於不義，在執政的國民黨之強力運作之下，一月十二日，復議成功，推翻先前的決議;同時，為「安撫人心」，財政部亦配合表示:「一年後再規劃」。事後，根據八十五年一月二十二日，星期一，中國時報第七版，記者張啟楷、李建榮台北報導:「李登輝總統昨天表示，復徵證所稅和稅率應否調高問題，政府不是不做，但不是現在，以免影響大眾心理; ‧‧‧。李登輝在立法、行政黨政運作會上指出，日前立法院三讀通過復徵證所稅案，讓他相當擔心，「再下去，會天下大亂」。還好行政院長警覺性高，而且努力才得化解。李登輝說，‧‧‧。事實上，有關復徵證所稅，包括日前的營業稅問題，政府不是不做，但不是現在，以免影響大眾心理，「全世界除了中華民國以外，沒有一個國家在選前會加稅」。‧‧‧」

五月間，李登輝先生如願就任首任的所謂「民選總統」，七月一日，新上任財政部長邱政雄先生宣布:以一年的時間，進行賦稅革新，並以李

總統登輝先生競選政見之一的「兩稅合一」為主軸，但對李登輝先生於「執政黨」總統候選人身份所曾經關切的證券交易所得稅之復徵，卻明白表示，不願去捅這個蜂窩。

五、消費稅改制之迷思

不同於所得稅，消費稅體系相對的複雜，所以，在討論我國現行的消費稅制之前，對消費稅應先作「系統性」[29]的介紹(如下圖)，對現行稅制之內涵，才能確實掌握，不致偏誤。

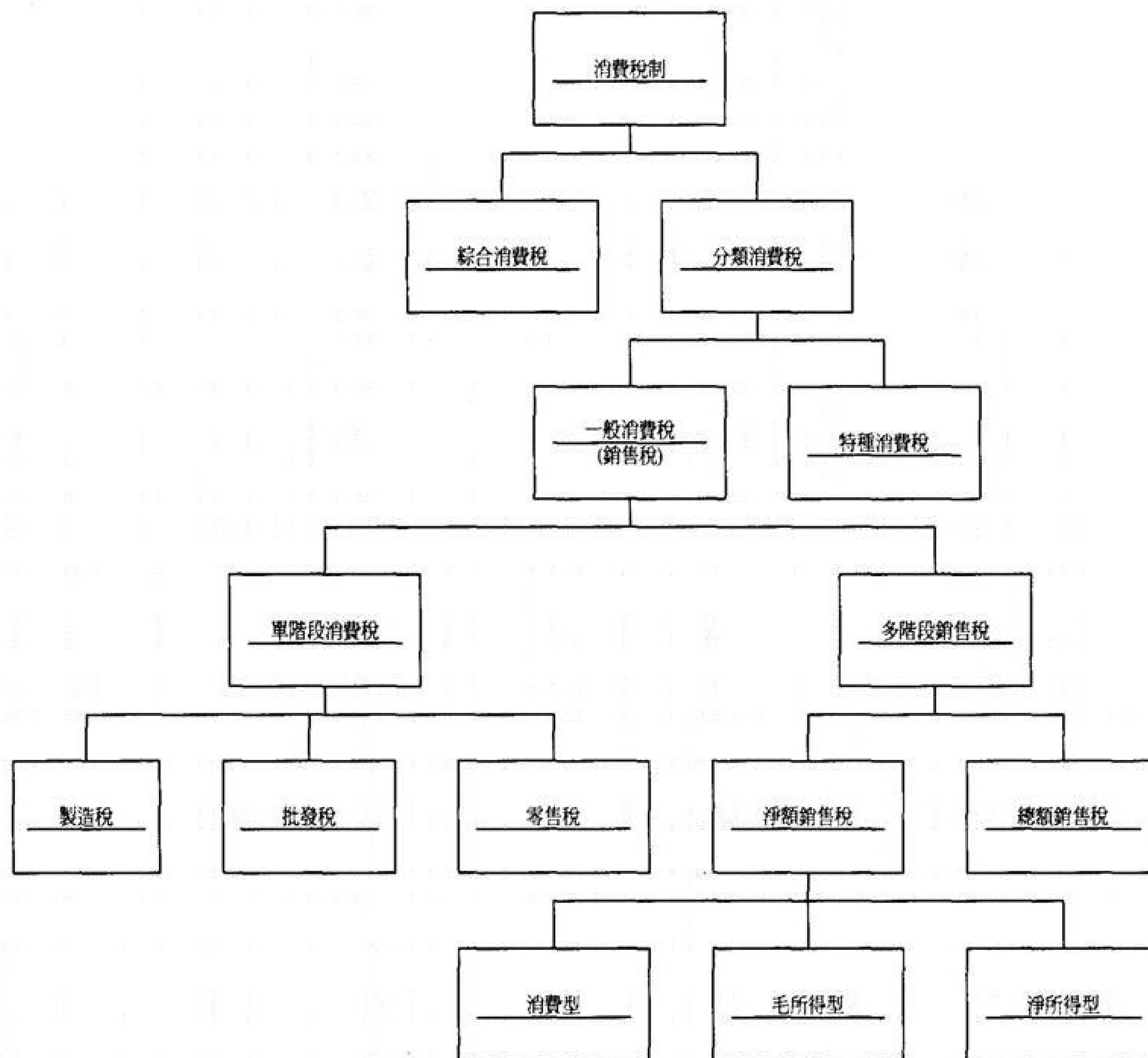
(一) 消費稅系統

消費稅制(consumption tax)雖曾有對人課徵的「綜合消費稅」(或稱支出稅 Expenditure Tax)，且近年來，亦再度被提出討論(OECD, 1988, pp.224-226)，但實務上，畢竟並無太大之意義[30]。

---

[29] 參考:Terra (1988), Ch. IV。

[30] 綜合消費稅，就如同前面已經介紹過的綜合所得稅，係以個人或家庭為納稅單位之一定期間內之消費額為稅基，在一九五五年，Nicholas Kaldor 曾提出，英國並曾於其時仍為殖民地的印度和錫蘭(今之斯地蘭卡)，實驗性的實施此種稅制，但僅維持甚短的時間，然至八0年代中的租稅改革風潮，此一稅制曾再度被提及，但迄今仍無國家採行。



消費稅制系統圖

如同前述，消費稅制向來均未「直接」的以「消費」階段之「個人」的消費額為稅基，而係「間接」的對「消費財貨」，並於「產、銷」階段課徵;所以，消費稅通常被視為「間接稅」，有別於所得稅之為「直接稅」，並稱為銷售稅(sales tax),。消費稅系統，依其課稅產品涵蓋的範圍，可區分為「特種消費稅」(excises specific taxes)和「一般消費稅」(general consumption taxes);特種消費稅只是針對特定的產品課徵，係最早的消

費稅。由於政府的財政需求日益提高，基於財政收入目的的消費稅之課徵對象，亦逐漸增加，且由商品(commodities)擴及至勞務(services)，故「一般消費稅」乃漸形成。不過，特種消費稅仍然續存，不因一般稅消費而消失;只是，在課徵的政策目標與一般稅消費，有所區隔;特種消費稅之課徵，主要已非基於單純「財政收入」之目的，而是另有社會、環保等其他之特定政策目標，一般消費稅的課徵，則係為取得財政收入;因此，特種消費稅與一般消費稅，係依循不同的租稅原則，兩者的同時課徵，基本上，亦不存在重覆課徵的問題。

由於一般的商品幾乎都是經過生產、銷售，然後才到最終消費者的手中，一般消費稅均係在這產、銷過程當中課徵，故又依其課徵階段分為兩大類[31]:單階段(single-stage levies)和多階段(multiple-stage levies);單階段銷售稅只在產、銷過程當中的某一階段課徵，完稅後，即不再課徵，故又依課徵階段的不同，而分為:製造稅(Manufacturer's Tax)，批發稅(Wholesale Tax)，和零售稅(Retail Sales Tax)。多階段銷售稅則由製造、批發、至零售，每一階段或任兩階段均課徵 ;其又依其稅基的計算分為總額或淨額 (亦有稱為累積型(cumulative)和非累積型(non-cumulative))，多階段總額銷售稅係以該階段之銷貨價格為稅基，所以，其進貨成本，即已課過稅之前一階段的銷貨價格，亦包括在稅基之內;多階段淨額銷售稅則係以該階段之「加值額」(value-added)為稅基，將已課過稅之前一階段的銷貨價格，完全排除。多階段淨額銷售稅或稱加值稅(Value Added Tax)又可因對資本財之處理分為三種類型:(一)消費型(consumption type):對廠商當期購買資本財之支出，完全於當期一次減除;(二)淨所得型或稱所得型(income type):對廠商當期購買資本財之支出，分期按其折舊額，由稅基中減除;(三)毛所得型或稱產出型(product

[31] 參考:程杭生(民國五十八年)。

type):對廠商當期購買資本財之支出，完全不予減除。

由以上的消費稅系統，可以看出，在以取得「財政收入」為目的之多樣的「一般消費稅」中，通常只能採行一種，否則，將產生重覆課稅的問題;但基於其他政策目的而課的「特種消費稅」，則只要其政策目的正當，應均可課徵;同時，特種消費稅與一般消費稅可以並行，換言之，對某項特定商品，在與其他商品課徵一般消費稅後，如有特定之政策目的，仍可在課特種消費稅;不僅如此，對某項特定商品，方可基於多項特定之政策目的，在一般消費稅外，而同時課多項特種消費稅;以汽油為例，除一般消費稅外，可以為抑制小汽車、防治空氣污染等分別課不同的特種消費稅。

(二) 消費稅現制

現行的我國消費稅制包括營業稅，貨物稅，菸酒專賣利益，娛樂稅。其中營業稅屬於一般性消費稅，為多階段的消費型加值稅;貨物稅，菸酒專賣利益，娛樂稅則屬特種消費稅。在民國六十八年營業稅改制前的我國消費稅制，一般性消費稅主要是貨物稅，其係屬單階段的製造稅，至於營業稅，嚴格而言，原本並非消費稅或銷售稅，也就是並非一般所謂的多階段的總額消費稅，而是地方政府所課徵的「企業經營稅」(business tax, business occupation taxes)，在本質上與銷售稅完全不同。因此，我國稅制史上，一直為稅政當局所稱道的營業稅改制，如仔細加以檢視，竟是「改錯了」!而導致這種錯誤的主因，也許是一方面，過度依賴外來專家;另方面，忽視本國稅制的歷史沿革。

為能確實掌我我國消費稅制之沿革，以下將分別就貨物稅和營業稅之發展，探求這兩種稅的內涵。

(三) 貨物稅之沿革

貨物稅的前身為晚清之釐金、統捐、及產銷稅;釐金實為「內地關稅」,即所謂十里一關,二十里一卡,節節抽稅;至民國成立,於民國十六年試辦捲菸統稅;,二十年廢釐金,舉辦棉紗、火柴、水泥統稅,原有麥粉特稅亦改為統稅,合稱「五項統稅」,與關稅、鹽稅鼎足而立;所謂統稅,意指「統一所有的一切貨物稅捐」,一稅之後,通行全國。民國三十五年,貨物統稅條例改稱貨物稅條例。

至國民政府遷台以後,應稅貨物種類屢有調整,且其項目則逐漸增加;最多為民國五十七年修正之貨物稅條例,應稅貨物種類達二十八類,扣除因於酒專賣停徵的四類,仍有二十四類。民國六0年代以後,由於加值型營業稅的研議,應稅貨物種類的調整,傾向縮減。民國七十五年配合新制營業稅的實施,刪除皮統皮革、塑膠、紙類、元條及其他型鋼等四類應稅貨物,營業稅並正式取代貨物稅而成為一般消費稅,貨物稅則為特種消費稅。如依營業稅改制之原議,貨物稅之應稅貨物項目本應分兩階段大幅縮小,惟因考慮稅收問題,致第二階段的調整迄未實施。

依現行貨物稅條例之規定,應課徵貨物稅之貨物,除因實施專賣而停徵之菸、酒外,計有橡膠輪胎,水泥,飲料品,平板玻璃,油氣類,電器類,車輛類等七大項;除水泥於民國八十六年改為從量課稅外,其餘均採從價,並按差別稅率課徵。

由以上簡單的敘述,貨物稅雖是由最初的「內地關稅」(釐金)、特種消費稅(五項統稅)演化而來,但就其課徵之主要目的,和應稅貨物之種類而言,至民國五0年代,已定型為一般消費稅(程杭生,民國五十八年,頁五一;梁發進,吳金儒,民國七十八年,頁九);且就其原為「統稅」及「出廠稅」的性質,應屬消費稅系統圖的「單階段製造稅」,應無爭議。

(四)營業稅之沿革

也許從民國五 0 年代末期，愛爾蘭籍的國際貨幣基金會財政專家 J·C·Duignan (戴格能)，受聘為「行政院賦稅改革委員會」顧問開始，營業稅就被定位為「銷售稅」(潘明正譯，民國五十九年，頁五一三;徐育珠等，民國五十九年，頁六五九，六六一)[32];營業稅與銷售稅，似乎被視為同義詞;但如由營業稅之沿革，仔細斟酌，相信應會有不同的認定。

營業稅係源於民國十七年的裁釐，中央改課統稅，地方則改徵營業稅，並於民國二十年正式開徵，以「凡在各省及直隸行政院之市內以營業為目的之一切事業」為課徵對象;其課稅之稅基有三:營業總收入額，資本額，或營業純收益額，由各省斟酌採行;同時，亦將原有之牙稅、當稅、屠宰稅、及其他應依法取締或寓禁於徵之營業稅，亦按原稅率改徵營業稅。

民國三十一年，營業稅改隸中央，除農業外，「凡以營利為目的之事業」均為課徵對象，並刪除營業純收益，僅以營業總收入額和資本額為課稅標準;以營業總收入額為課稅標準者，計有買賣業等二十四大類別，以資本額為課稅標準者則包括銀行、銀號、銀莊、典當等四業別。另牙稅、當稅改課特種營業稅，但特種營業稅法未頒佈前，仍依營業稅課徵;屠宰營業稅改為屠宰稅，仍屬地方稅。

民國三十五年，營業稅復歸地方，前於民國三十六年修正以營業總收入額和營業收益額為課稅標準，刪除資本額;以營業總收入額為課稅標準者計有買賣業等十八大類別，以營業收益額為課稅標準者則包括代理業、堆棧業、牙行業、典當業等四業別，惟營業收益額與原來之營業收入額，並無不同;例如代理業為報酬金及手續費，堆棧業為棧租等。

民國三十六年，中央另開徵特種營業稅，以銀行業、信託業、保險業、

[32] 這兩篇文獻被視為營業稅改制最重要的學理根據。參考：錢純(民國七十六年)，第二章。

交易所暨交易所內發生之營利事業、進口商營利事業、國際性、省際性之交通事業、其他有競爭性之國營事業及中央政府與人民合辦之營利事業。其課稅標準按收益額，例如:利息匯費及手續費(銀行業)、報酬金(信託業)、保險費(保險業)，或營業收入額。已課特種營業稅者，不再課地方之營業稅。

政府遷台，民國三十九年，廢特種營業稅，將原課特種營業稅者併入地方之營業稅。其課徵對象:凡以營利為目的之事業，無論公營、私營、或公私合營，均應課徵;其按營業收入額課徵者計有買賣業等二十一業，按營業收益額課徵者計有銀行業、信託業、保險業、牙行業、代理業、堆棧業、地產業、典當業等八業。民國四十四年刪除營業收益額，僅以營業額為課稅標準。

由民國三十九年至民國七十五年改制前，營業稅雖歷經多次修正，但均只是局部性的;其間由於學者以營業稅性質屬多次稅制，即「多階段總額銷收稅」，曾於民國五十四年研議修正為單階段的批發稅或零售稅，甚或多階段的加值稅，但於立法院院會討論時，大部份委員以營業稅為「行為稅」，且如改為單階段的批發稅，則又形同貨物稅，故仍維持原制。

自民國五十八年的賦稅改革之研究報告將營業稅定位為多階段總額銷售稅後，營業稅的改制，乃成為必需走的一條路;經過十餘年的研議和準備，至民國七十五年，營業稅改制為消費型加值稅，同時並將貨物稅之課稅範圍，大幅縮小。

（五）檢討

根據以上的敘述，在改制以前，無論是就學理或歷史的演進，本質上，營業稅並非「消費稅」或「銷售稅」，而是「行為稅」;其並非以「貨物或勞務」為對象;而且係對營業者之「營業」行為課稅，故亦非間接稅，而係

直接稅[33]，也就是其對應該負擔租稅的營業人直接課徵。

一種租稅的屬性，往往表現於稅法第一、二條，關於該項租稅課徵之主體或課體的定義中;改制前之營業稅法第一條即明確定義:「凡在中華民國境內以營利為目的，公營、私營或公私合營之事業，均應就其在中華民國境內營業之營業額，依本法之規定徵收營業稅。非以營利為目的之事業、機關、團體、組織有對外營業者，適用本法關於營利事業之規定。」如再回溯至較早期的營業稅法之規定，營業稅之對「營業」行為課稅的屬性，更是清楚。例如民國五十四年大幅修正後之營業稅法第一條規定:「凡在中華民國境內以營利為目的，公營、私營或公私合營之事業，均由各省及直轄市(以下簡稱為市)依本法之規定徵收營業稅。機關團體或其作業組織有對外營業行為者，適用本法之規定。」民國四十四年之營業稅法第一條規定:「凡在中華民國境內以營利為目的，公營、私營或公私合營之事業，均由各省及直轄市(以下簡稱為市)依本法之規定徵收營業稅。」民國三十九年之營業稅法第一條規定:「凡以營利為目的之事業;無論公營、私營或公私合營，均依本法徵收營業稅;但農業不在此限。」在此之前的營業稅法第一條規定:「凡以營利為目的之事業，均應依本法徵收營業稅;但農業不在此限。」

根據以上的引述，歷年來，營業稅不論如何修正，均是以「事業」為

[33] 翁之鏞(民國六十六年)對營業稅屬性之認定，似乎有待商榷;一方面，在租稅體係上，他將營業稅單獨列一項，與消費稅並列(頁五九)，似乎並不視其為「消費稅」，但另方面，在檢討營業稅時，卻又視其為一種「多階段課徵制度」(頁一七八)，似乎將之當作「銷售稅」。另程杭生探討世界各國普及性銷售稅時，對營業稅與銷售稅，亦顯有混淆;例如其談到「多階層營業稅」時，提到:「最著名者為於第一次世界大戰時始實行於德國之銷售稅」，又謂:「我國現行之營業稅，亦屬此類。」然程氏此所稱之德國銷售稅，德文為"Umstatzsteuer"的確是「多階層銷售稅」，現已改為加值稅，但名稱不變，故一般又稱為"Mehrwertsteuer";不過，要注意的是，德國另有地方政府所課徵的〝Gewerbesteuer〞，譯為中文，應為「營業稅」，我國的營業稅，本質上，與此較為接近。

對象，同時，不論是稅基、稅率之訂定，還是減、免稅之規定，亦均係根據「事業別」;論者將營業稅列為銷售稅，除了「先入為主」的主觀認定外，唯一的根據，似乎只是因營業稅係以「營業毛額」為稅基，而忽略早期之營業稅稅額的計算，除了營業毛額(或營業總收入額)外，尚有「資本額」和「營業純收益」。

也因為營業稅並非銷售稅或消費稅，所以，七十五年為配合營業稅的改制為加值型「銷售稅」，必需將第一條修正為:「在中華民國境內銷售貨物或勞務，及進口貨物，均應依本法規定課徵營業稅。」雖然，其課徵對象究竟是銷售貨物或勞務的「銷售」行為，抑或「貨物、勞務」，並不明確;不過，如由第七條之減免範圍的規定，可以看出，其減免對象為「貨物、勞務」，因此，現行的營業稅係以「貨物、勞務」為課徵對象，應無疑義。換言之，所謂營業稅的改制，實際上，等於是廢止原有以營業行為為課徵對象的營業稅，而另立加值型的一般消費稅。惟由於營業稅的改制，對原有以營業行為為課徵對象的營業稅之認知上的偏差，導致新制營業稅與我國消費稅制體係的混亂;例如，在新制營業稅之下，有關稅率之規定，仍因事業別的不同，而採取不同的課徵方式和稅率;另外，貨物稅之課徵範圍雖已大幅縮小，但仍涵蓋七大類的貨物，致對某些貨物，形成兩種「一般消費稅」並存的重覆課徵現象。

基於上述之分析，嚴格而言，營業稅改制，雖代表我國消費制度的重大變革，但此種變革，並非如一般官方或學者所稱的:將多階段總額銷售稅改為多階段淨額銷售稅;而是將原屬單階段製造稅的貨物稅，借營業稅之名改為多階段淨額銷售稅。除此之外，以營業行為(或營利事業)為課徵對象的租稅，原來與財產稅並列為兩種最適合地方政府課徵的「地方稅」;因為，並不會產生地方政府間之「稅源競爭」的問題，但營業稅改制為多階段淨額銷售稅後，如仍維持為地方稅，由於產、銷階段，分屬不同地方

政府之轄區，在地方自治日益落實之際，勢必引發地方政府間的「爭稅」衝突;且如劃歸國稅，則又將導致地方稅源，乃致整體稅源的枯竭;特別是經濟結構的改變，在工、商業已成為最重要的產業之情況下，原來以農業為主要稅源的土地稅，其稅源亦已大幅萎縮，故針對工、商業者之「營業行為」而課的營業稅，原本即是為因應此種經濟結構的變遷，以作為地方稅的主要稅源，卻因此而消失。

六、結論:國際化 vs. 本土化

當一個地區同時受到多國的殖民時，孫中山先生稱之為「次殖民地」，然當一個地區長期受到不同的國家殖民時，應該可稱之為「次次殖民地」;因為作為次殖民地，一方面容易由諸列強的衝突中，感受「人為刀鏃，我為魚肉」，從而激發本土意識;另方面，被殖民者還可能在諸列強的互鬥中，爭取部份的「自主」(autonomy);然「次次殖民地」，則自始至終，均無其「主體性」，缺乏「國家認同」(state identity)，久之，自然喪失其「自主」能力，而受到列強的「國際自由主義」之「國際化」甚或「全球化」的驅使而不自知;美其名為國際化，說穿了，其實只是「香港化」的翻版;這也正是孫中山先生，以「扁擔和彩券」之譬喻，所要啟蒙的。

很不幸的，由於數百年來的列強殖民統治，台灣一直處「次次殖民地」的地位，從未曾形成一個獨立自主的"nation-state;生活在台灣的人，亦從未有「國民意識」;台灣的經濟發展，也從未塑成以國民為主體的「國民經濟」體系;所以，瑞士一家民間機構所訂定的「國家競爭力」指標，竟然可以被當作「治國方針」;哈佛的財經教授，竟然被奉為「國師」;為了「國際化」的國家競爭力，其他的一切，都可以犧牲;這就正如，當民國八十五年五月二十日，第一任「全民直選」總統正式宣誓就職時;在就

職演說中，雖然強調:「『民之所欲，長在我心』，登輝對全國同胞的需求，有充分的領會，也一定會全力以赴，達成付託。」然而，所謂全國同胞的需求，在接下來的就職演說中，擺在首位仍為「經濟發展」，他說:「經濟發展與民主政治，同等重要。」所以，要「建設低稅負、無障礙的企業投資環境，‧‧‧」;其次，諸如「內政革新」，包括司法、教育、文化與社會重建，則只是基於均衡發展的考慮，淪為「經濟發展」的附庸或工具;諷刺而矛盾的，尤其是「讓全民免於匱乏的自由」的「社會安全制度」，不僅敬陪末座，而且還要看「財政負擔的能力」!

不僅總統如此，副總統兼行政院長，更是劍及履及的落實總統就職演說中施政理念;例如「非法高爾夫球場的就地合法」,「取消全民所擁有國土只租不賣的限制」,「六大行業適用勞基法的跳票」,「基本工資調整的爭議」…等;而以結合李總統候選人競選政見:「兩稅合一」，和李總統就職演說所宣示的「建設低稅負、無障礙的企業投資環境」[34]為主軸的賦稅革新，也就是在這樣的歷史背景之下，於七月一日展開。

在這種政治背景中成長的「人民」，既無「本土化」的意識，亦不會有「本土化」的拘束,「國際化」不僅是其唯一的選擇，更是最佳的選擇。不僅在這種政治背景中成長的「人民」，無「本土化」的意識，亦不會有「本土化」的拘束，具有國際化背景的社會科學，特別是經濟學(包括財政學)，的研究者，更是如此;其不只是會將其他國家的「社會問題」，視為我國的問題;對任何我國的社會問題，亦視為「國際問題」，並採用「國

[34] 雖然前兩次的賦稅改革委員會，均曾提出兩稅合一的建議方案，但其與這次「完真的」兩稅合一有一根本上的不同，此即，他們均強調:實施兩稅合一的基本前提，是要廢除數十年來，為促進經濟發展的租稅優惠(金唯信，王建宣，民五十七年;張慶輝，鄭文輝，林向愷，郭炳伸，梁正德，民國七十八年);因為，如果這些租稅優惠不廢除，兩稅合一就缺乏合理性與正當性。這也就是，當財政部以「建設低稅負、無障礙的企業投資環境」而提出兩稅合一時，卻呈現原來國內明星產業之稅負，竟然百分之一不到的尷尬情況;還有更尷尬的，是這些明星產業竟又是對財政部所提兩稅合一方案的最激烈反對者。

際」的藥方;此就正如 Oates 對財政學的批評:

> "Much of the analysis in public finance takes place in an institutional vacuum.... The public sector in the real world, however, consists of a set of institutions-and spending and tax programs are enacted and function within this context." (Oates, 1994, p. 126)

只是這種跨躍本土化的國際化，其後果，難道不是會如彩券隨著扁擔，一同沒入水中，而致「一無所有」!特別是，「資本無祖國」，除了國際資本到處流竄橫行，國際資本家、投機客，公然憑藉其所掌握的「金權」(money power)，以「國際化」的名義，突破 "nation-state" 之藩籬，遂行其「投機倒拔」的目的外;對內，「國際化」的本國資本家、投機客，又以「國際化」為「經濟發展」的不二法門，「國際化」與「經濟發展」被劃上等號;因此，為了「國際化」，所有「本土的」一切，無論是與國民日常生活息息相關的產業、關係這塊土地後代子孫福祉的文化古蹟、自然環境，均可犧牲；在國際與本土資本家一搭一唱的呼應與唱和之下，以「國民為主體」的公共政策，包括租稅政策，也必然失其「主體性」，淪為「國際自由資本主義」的附庸[35]!

[35] 關於「全球化」之迷思，參考：Gummett (1996), Higgott (1996)。

參考文獻

中華民國稅務年鑑編集委員會，(1970a)，《中國租稅史略》，台北：中國租稅研究會。

中華民國稅務年鑑編集委員會，(1970b)，《中國所得稅史》，台北：中國租稅研究會。

中華民國稅務年鑑編集委員會，(1970c)，《中國營業稅史》，台北：中國租稅研究會。

金唯信，王建宣，(1968)，「改進我國營利事業所得稅之研究」，《行政院賦稅改革委員會報告書，第三部：專題研究彙編(一)》，頁 1-40，台北：行政院賦稅改革委員會編印。

林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝，(1989)，「資本增益課稅問題之研究」，《賦稅改革專題報告合訂本(三)》，頁 593-622，台北：財政部賦稅改革委員會編印。

徐育珠等，(1969)，「簡化及改進我國現行銷售稅制」，《行政院賦稅改革委員會報告書，第三部:專題研究彙編(三)》，頁 649-734，台北: 行政院賦稅改革委員會編印。

翁之鏞，(1977)，《稅制概論》，台北: 財政部財稅人員訓練所。

梁發進、吳金儒，(1989)，《貨物稅問題之研究(一)－課稅項目與稅率結構》，台北: 財政部賦稅改革委員會編印。

程杭生，(1969)，《我國貨物稅及世界各國普及性銷售稅之研究，行政院賦稅改革委員會報告書，第三部:專題研究彙編(一)》，頁 41-75，台北: 行政院賦稅改革委員會編印。

張慶輝、鄭文輝、蔡妙姍，(1989)，《綜合所得稅課稅單位之研究，賦稅

改革專題報告合訂本(三)》，頁 375-397，台北: 財政部賦稅改革委員會編印。

張慶輝、鄭文輝、蘇建榮，(1989)，《綜合所得稅稅率結構之研究，賦稅改革專題報告台訂本(三)》，頁 523-574，台北: 財政部賦稅改革委員會編印。

張慶輝、鄭文輝、林向愷、郭炳伸、梁正德，(1989)，《營利事業所得稅與股利課徵綜合所得稅之研究，賦稅改革專題報告合訂本(四)》，頁 291-364，台北: 財政部賦稅改革委員會編印。

蔣碩傑，(1969)，《獎勵投資條例的改進，行政院賦稅改革委員會報告書，第三部:專題研究彙編(一)》，頁 197-206，台北: 行政院賦稅改革委員會編印。

趙揚清等譯，(1985)，《美國「公平、簡化與經濟成長租稅改革」方案》，台北: 財政部稅制委員會。

潘明正譯，(1970)，戴格能(J. C. Duignan)著:《中華民國銷售稅制之改革，行政院賦稅改革委員會報告書，第三部:專題研究彙編(三)》，頁 491-606，台北: 行政院賦稅改革委員會編印。

錢純，(1987)，《財政部新制營業稅推行委員會報告書》，台北。

Aaron, Henry J. (1981), "Introduction and Summary", in: *The Value-Added Tax: Lessons from Europe*, ed. by Henry J. Aaron, Washington, D.C.: The Brookings Institution, pp. 1-18.

Ault, Hugh J. (1997), *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Gummett, Philip (1996), *Introduction,`in: Globalization and Public Policy*, ed. by Philip Gummett, Cheltenham (UK) and Brookfield

(US): Edward Elgar, pp. 1-17.

Higgott, Richard (1996), *Beyond Embedded Liberalism: Governing the International Trade Regime in an Era of Economic Nationalism, in: Globalization and Public Policy*, ed. by Philip Gummett, Cheltenham (UK) and Brookfield (US): Edward Elgar, pp. 18-45.

Oates, Wallace E. (1994), "Federalism and Government Finance", in: John M. Quigley and Eugene Smolensky (eds.), *Modern Public Finance*, Cambridge (Massachusetts), London: Harvard University Press, pp. 126-151.

OECD (1977), *The Treatment of Family Units in OECD Member Countries Under Tax and Transfer Systems*, a Report by the Committee on Fiscal Affairs, Paris: OECD.

OECD (1988), *Taxing Consumption*, Paris: OECD.

Peacock, Alan (1992), *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rostenkowski, Dan (1987), *A View from the Ways and Means Committee, in: The Consumption Tax: A Better Alternative?* Ed. by Charles E. Walker and Mark A. Bloomfield, Cambridge (Massachusetts): Ballinger Publishing Company, pp. 25-28.

Rothbard, Murray N. (1997a), "The Myth of Neutral Taxation", in: Murray N. Rothbard, *The Logic of Action II: Applications and Criticism from the Austrian School*, Cheltenham (UK), Lyme (US), pp. 56-108; reprinted from *The Cato Journal*, 1, no. 2 (Fall 1981), pp. 519-564.

Rothbard, Murray N. (1997b). "The Myth of Tax "Reform"", in: Murray

N. Rothbard, *The Logic of Action II: Applications and Criticism from the Austrian School*, Cheltenham (UK), Lyme (US), pp. 109-120; reprinted from *World Market Perspective* 18, no. 11 (November 1985).

Steinmo, Sven (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modem State*, New Haven and London: Yale University Press.

Stretton, Hugh, and Lionel Orchard (1994), *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: Theoretical Foundations of the Contemporary Attack on Government*, New York: St. Martin's Press.

Terra, Ben (1988), *Sales Taxation: The Case of Value Added Tax in the European Community*, Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Walker, Charles E., and Mark A. Bloomfield (eds.) (1987), *The Consumption Tax: a Better Alternative?*, Cambridge (Massachusetts): Ballinger Publishing Company.

Wylie, O. P., (1983), *Taxation of the Family*, London: Butterworths.

租稅歸宿研究之發展

徐偉初*

摘 要

「誰真正負擔了租稅?」是財政研究中一直引起高度興趣的問題。在理論研究的層面，經濟學者和財政學者藉分析這個問題以探討各種租稅的「效率」和「公平」，作爲評估整體和個別租稅制度理想程度的準則；在政策釐定的層面，決策者亦應對租稅負擔的真正情形有充分的瞭解，以明瞭政策目標是否達成，以及進行賦稅改革工作的重要依據。

眾所周知，租稅之課徵，有「法定歸宿」(statutory incidence)和「經濟歸宿」(economic incidence)的區別。前者指的是法律上的「納稅義務人」，而後者指的是事實上最後負擔租稅的消費者或所得者。兩者的差異乃因租稅轉嫁(tax shifting)的行爲而產生。

租稅歸宿的研究，基本上可區分爲部份均衡分析和一般均衡分析兩大類。當然，以目前數學工具和電腦在經濟學上的廣泛應用而言，源自Harberger(1962)的二部門二產出要素和Shoven and Whalley(1973)的一般均衡模型應該較能顯示租稅課徵－經濟行爲反應－轉嫁－租稅最終歸宿－所得分配變動等一連串歸

*國立政治大學財政學系教授。

本文為於祝賀陳師聽安教授六十五歲生日所舉辦之賦稅改革與財政政策學術研討會上所提交的一篇論文。作者自民國六十年選讀陳師聽安所授「國際經濟學」以來，細數已有二十五個寒暑。多年來，老師對學生在做人處事，研究授課和其他方面的處處提醒關懷，學生永銘於心，感謝之情實非在這次特別的研討會上提出拙文所能表達於萬一。當然，文中的任何謬誤和疏漏之處，都因學生為學不足之故，與老師的殷殷教誨無關。如果真要找人承擔部份責任，與學生多次合作之同事朋友，如王正教授，黃世鑫教授和其他同仁，恐怕也不能完全卸責。

宿研究要探討和分析的課題。

然而，經濟學者並未停止開拓歸宿分析的其他空間。Schenone(1975)的論文中，首次有系統的分析了租稅在動態模型中的角色，並認爲就長期而言，消費稅具備動態中立(dynamically neutral)的性質，不會影響資本累積的最適時徑，而得到異於 Stockfisch(1954)認爲消費稅的課徵可以提高資本存量，因而有利於經濟成長的結論。

Schenone 的單一部門模型後來又被擴充爲兩部門(Itaya,1991)的架構，經濟單位的生命週期無限(infinite horizon)改變爲較合理的有限(finite horizon)等(Itaya,1995)，都是動態租稅歸宿分析的擴充。

除了動態分析之外，租稅歸宿的研究仍有若干重要的方向未受到應有的重視。首先是「終身租稅負擔」(lifetime tax burden)的考慮(Fullenon and Rogers,1993; 1996)把租稅累進程度的衡量擴充到以經濟單位的終身所得及租稅負擔爲基準，以避免因年齡階層不同，年度所得(annual income)處於終身所得時徑上不同落點，所以無法代表經濟單位之租稅負擔能力(ability-to-pay taxes)，因此水平公平與垂直公平之衡量皆有偏誤的缺失。在這方面的實證研究，Fullerton and Rogers(1993; 1996)的發現可能是目前最具系統的成果。

另外一個幾乎完全被忽略的課題是「租稅逃漏歸宿」(incidence of tax evasion)的討論。究竟逃漏稅的利益由誰所享有?評估租稅逃漏的利益分配是否可以視爲一般租稅減免的利益分配來比照分析?這個如此重要而且有趣的問題，竟然到最近才有一篇論文討論分析方法的原則差異(Martinez-Vazguetz, 1996)。當然，更沒有實證分析的成果。在同樣的分析架構下，稅式支出(tax expenditure)的利益分配也未爲經濟學者所深入探討。究竟稅式支出所產生的利益，與一般租稅因租稅項目調整所產生的負擔和利益重分配是否可以在相同的研究方法下處理和估計，抑或應以支出利益分配的架構下進行，在文獻上仍然沒有具說服力的答案。本文的寫作目的，一方面試圖就租稅歸宿分析目前所得到的結果作一概括性的敘述，而另一重點則爲在終身租稅負擔，逃漏稅利益歸宿及稅式支出歸宿等研究主題的發展方向，提出原則性的討論。

一、導　論

「誰真正負擔了租稅?」是財政研究中一直引起高度興趣的問題。在理論研究的層面，經濟學者和財政學者藉分析這個問題以探討各種租稅的「效率」和「公平」，作為評估整體和個別租稅制度理想程度的準則；在政策釐定的層面，決策者亦應對租稅負擔的真正情形有充分的瞭解，以明瞭政策目標是否達成，以及進行賦稅改革工作的重要依據。

眾所周知，租稅之課徵，有「法定歸宿」(statutory incidence)和「經濟歸宿」(economic incidence)的區別。前者指的是法律上的「納稅義務人」，而後者指的是事實上最後負擔租稅的消費者或所得者。兩者的差異乃因租稅轉嫁(tax shifting)的行為而產生。對公司或其他企業組織的所得或利潤課稅就是一個最常被引用的例子。法律上的納稅義務人是公司或企業，因此公司股東或企業之所有人為負責繳納租稅的個體，然而由於租稅課徵，影響公司的訂價及產量決策，因此部份或全部租稅可能藉著市場價格的變動，前轉予消費者，後轉予要素提供者，或旁轉予其他非企業型態的資本持有人[1]。

租稅對要素及商品相對價格的影響，既對不同的消費者和所得者的預算集合產生不同的效果，端視這些承擔租稅的經濟單位的偏好和要素秉賦等因素而定，同時也產生了因市場扭曲而出現的超額負擔 (excess burden)。一般來說，超額負擔愈多的租稅，是愈不符合效率的追求的[2]。

---

[1] Haberger(1962)的一般均衡理論說明了這三種可能的轉嫁情況。當然，這個模型的基本架構和結論已是所有財政學導論教科書標準內容的一部份，在此不再詳述。

[2] Ballard(1996)及Ballard, Shoven, Whalley(1985)等研究美國租稅制度導致的福利成本(welfare cost)提供了一個標準的可計算一般均衡模型(computable general equilibrium model)的估計架構和估計結果。

另一方面，由於租稅對生產、消費組合、儲蓄等選擇所產生的影響，個別租稅項目和整體租稅制度對不同的家庭及個人的經濟福利會產生程度不同的效果。當然，在討論這種不同效果的差異時，也必須同時考慮政府租稅收入支用的方式，因而要同時探討租稅收入和公共支出分別和共同所產生的效果[3]。這個研究主題，是財政歸宿(fiscal incidence)的範圍。

當然，就完整性而言，財政歸宿的研究是優於單純租稅歸宿估計的。不過，現存實證工作的重點仍偏重於只顧及政府預算中收入面的重分配效果之分析，而在估計時，為消除因模擬租稅變動，導致政府預算支出或債務水準變動對經濟單位預算限制的影響，通常的作法是假設若與所有租稅皆課徵自一比例所得稅，而且租稅收入的水準完全一樣的假想情形下，現實世界中的租稅制度究竟如何影響各經濟個體（家庭或個人)的可支配所得的分配情形。這種稱為差異歸宿(differential incidence)的研究方法，既應用在Pechman(1985, Pechman and Okner, 1974)對美國租稅制度的研究中[4]，也是我國研究租稅對所得分配情況中最常用的假設（例如Liu, 1983；黃細清，1987；徐偉初等，1989；葉金標，1995；張淑惠，1996；許耕維，1996；黃衍添，1997等，及各研究中所引用的相關文獻)。

租稅歸宿的研究，基本上可區分為部份均衡分析和一般均衡分析兩大類。當然，以目前數學工具和電腦應用技術在經濟學上的適用程度而言，源自Harberger(1962)的二部門二產出要素和Shoven and Whalley(1973)的一般均衡模型應該較能顯示租稅課徵—經濟行為反應—轉嫁—租稅最

[3]衡量公共支出所帶來的福利時，有若干支出項目的支出和得利水準可以假設除預算限制的約束外，與納稅者承擔的租稅無關，例如國防支出和教育支出等。而有些支出項目對個別納稅人及受益人的支付水準，則與納稅--受益人所承擔的稅賦(也可能包括其他納稅者所承擔的稅負)有直接關係，例如年金支付與薪資稅的結構。

[4]除了Pechman之外，Browning and Johnson(1979)及美國國會預算局所做的歸宿研究中，Kasten(1989)也採用差異歸宿的作法。其他例如英國中央統計局(CSO)，1984的政府租稅及支出利益歸宿研究中，亦採取相同的研究假設。

終歸宿—所得分配變動等—連串歸宿研究要探討和分析的課題。正如 Atkinson and Stiglitz(1980)所言：

> In principle, the analysis of the incidence of a tax is a straightforward matter. We calculate the general equilibrium of the economy before the change in taxation or expenditure, and we recalculate the equilibrium afterwards; the changes provide a description of the incidence of the tax. We can say whose income has gone up or down and by how much, and what prices have changed. In almost all situations, the real incomes of individuals other than those upon whom the tax is levied will change. Quite often, the change in real income of those upon whom the tax is levied is smaller than the magnitude of the tax. We say then that the tax has been shifted to others within the economy. (p. 160)

如果有足夠詳細的資料檔支持，利用一般均衡模型，應該可以計算出每一家庭甚至每一個人承擔租稅的後果，再討論租稅對所得分配的影響。然而，把研究對象細緻化到個人或個別家庭的層次上，雖然技術上可行，但在政策分析上的意義可能不大。因此，經濟學者(例如 Atkinson and Stiglitz, 1980; Pechman, 1985)常以某些準則把經濟單位分組，再以各組別的平均受影響程度來作比較和評估。這些分組的方式，通常有以下幾種：(Atkinson and Stiglitz, 1980, p. 160-61)

I．對生產者，消費者和要素所有者的影響。

2．對功能性所得分配(勞動所得和資本所得)的影響。

3．對個人所得或規模所得分配的影響。

4．對地區性及國際性租稅歸宿變化的影響。

5．對不同世代租稅負擔或代際租稅歸宿變動之影響。

以上五種租稅歸宿研究的對象，大抵上就是現存文獻的主要研究重點，其中尤以對生產、消費和要素所有者的影響，對不同所得來源者的效果，和對可支配所得分配情形的累進、累退和排序反轉影響的主題上，已存在相當多的實證結果。

然而，經濟學者並未停止開拓歸宿分析的其他空間。Schenone (1975)的論文中，首次有系統的分析了租稅在動態模型中的角色，並認為就長期而言，消費稅具備動態中立 (dynamically neutral)的性質，不會影響資本累積的最適時徑，而得到與異於 Stockfisch(1954)認為消費稅的課徵可以提高資本存量，因而有利於經濟成長的結論[5]。

Schenone 的單一部門模型後來又被擴充為兩部門(Itaya, 1991)的架構，經濟單位的生命週期無限(infinite horizon)改變為較合理的有限(finite horizon)等(Itaya, 1995)，都是動態租稅歸宿分析的擴充。

事實上，除了動態分析之外，租稅歸宿的研究仍有若干重要的方向未受到應有的重視。首先是「終身租稅負擔」(lifetime tax burden)的考慮(Fullenon and Rogers, 1993; 1996)把租稅累進程度的衡量擴充到以經濟單位的終身所得及租稅負擔為基準，以避免因年齡階層不同，年度所得(annual income)處於終身所得時徑上不同落點，所以無法代表經濟單位之租稅負擔能力(ability-to-pay taxes)，因此水平公平與垂直公平之衡量皆有偏誤的缺失。在這方面的實證研究 Fullerton and Rogers(1993; 1996)的發現可能是目前最具系統的成果。

另外一個幾乎完全被忽略的課題是「租稅逃漏歸宿」(incidence of

[5]有趣的是，Stockfisch 的文章發表於 1954 年，而歷經 20 年後，Schenone 才針對這個主題提出一個完整的模型來重新檢查 Stockfisch 的結果。在這段時間內，租稅在動態模型中的討論似乎並未受到太多的重視。討論不同租稅項目的動態分析更是少有。

tax evasion)的討論。究竟逃漏稅的利益由誰所享有?評估租稅逃漏的利益分配是否可以視為一般租稅減免的利益分配來比照分析?這個如此重要而且有趣的問題，竟然到最近才有一篇論文討論分析方法的原則差異(Martinez-Vazguetz, 1996)。當然，更沒有實證分析的成果。在同樣的分析架構下，稅式支出(tax expenditure)的利益分配也未為經濟學者所深入探討。究竟稅式支出所產生的利益，與一般租稅因租稅項目調整所產生的負擔和利益重分配是否可以在相同的研究方法下處理和估計，抑或應以支出利益分配的架構下進行，在文獻上仍然沒有具說服力的答案。本文的寫作目的，一方面試圖就租稅歸宿分析目前所得到的結果作一概括性的敘述，而另一重點則為在終身租稅負擔，逃漏稅利益歸宿及稅式支出歸宿等研究主題的發展方向，提出原則性的討論。

二、標準的 Pechman 歸宿分析

在 Pechman 為美國租稅制度進行的兩項大型研究之前，研究租稅歸宿之實證工作主要集中在個別租稅的負擔分配，而並沒有針對整個經濟體系的整體稅制及個別稅目的綜合和單獨效果來估計與分析。Pechmana and Okner(1974)利用 Brookings Institution 所建立的 MERGE 檔案，用差異租稅歸宿的方法，以檔案中各家庭的不同所得及消費支出特性，根據不同的租稅轉嫁假設，推算出每一家庭所承擔的各項租稅稅負，並據以計算各稅目各家庭所支付(更正確的說法是依模型假設所攤派)的租稅的有效稅率。這種有效稅率在各家庭中的分配情形就提供了各種研究稅負分配問題的重要基礎。在 Pechman and Okner(1974)之後，Browning and Okner (1979)亦根據個別家庭的所得及支出資料，而採用與 Pechman and Okner (1974;

Pechman, 1985)更為累進的稅負分配假設[6]，也得到整個美國稅制和各類重要租稅在不同所得家庭的分配情形。

Pechman(1985)延續第一次研究的架構，推算1966、1970、1980及預估1985年等五個年度的租稅歸宿分配情形。在這個研究中，Pechman共採用了三大類，一共八種型態的轉嫁假設，每種假設下都推算出個別家庭一共七種租稅的有效稅率，再依調整後的家庭所得水準，把所有家庭分為十等分位，或依家庭所得級距等分類標準，計算各主要稅目和聯邦稅、地方稅等稅負的各組平均有效稅率。Pechman的主要發現(以1980年為例)為美國之租稅制度可能呈現輕微累進或輕微累退的情況，視採取哪一種轉嫁假設而定，因此租稅制度對所得分配的影響應該相當有限；其次，就不同政府層級所課租稅的分配效果而言，由於聯邦政府主要依賴所得稅制，因此聯邦租稅呈現輕微累進的分配(最高所得組別家庭則有平均有效稅率下跌的現象)；地方稅負(主要為消費稅及財產稅)則自第二到第九分位的80%家庭中，呈現約略比例分配的情形。至於個別稅目的分配情形，主要為所得稅為累進，消費稅為累退，薪資稅亦為累退，財產稅則依轉嫁假設的不同而有累退 (1c假設，最累進的假設)及U型分配(3b假設，最累退的假設)的差別。

Pechman的研究方法仰賴相當多的家庭資訊，這種個體資料(micro-data)作為分析對象的實證過程，亦成為以後其他國家研究本國租稅負擔分配時最理想的步驟。徐偉初等(1989)在分析我國台灣地區的年度租稅分配和趨勢變化時，亦採取相同的架構，以行政院主計處進行的個人所得分配調查報告原始資料，假設各個稅目的可能轉嫁程度，再依各家庭之所得、消費支出及儲蓄做為租稅承擔基礎，計算(分派)各項租稅的稅

[6]更重要的差別為Pechman and Okner主張銷售稅與特產稅完全由消費者負擔，分攤基礎為應稅貨物消費支出及總消費支出，而Browning and Johnson (1979)則認為消費稅事實上會轉嫁至由生產該被課稅商品之要素所承擔，因此，應由要素所得按比例分攤。

負，再依家庭十分位、所得十分位等分組方式，計算每分位家庭的個別租稅及整體租稅之分配情況。

在賦改會的研究中，台灣地區的整體賦稅分配被認為大抵上為比例分配的性質，因此對家庭的所得分配不致產生太大的影響。不過，就個別租稅制度而言卻呈現相當有趣的結果：以所得稅類的分配來說，呈現明顯的累進狀態，而消費稅類則有強烈的累退性質，財產稅為比例稅。整體稅負的比例分配，事實上是消費稅的累退性與所得稅累進性相抵的結果。這種現象，在 1976-1986 的十一年內，並無變動。沿用同樣的方法，台灣地區 1987-1993 年的各項稅目和整體稅負分配的問題為葉金標(1995)一文的內容，以稅負分配的主題來說，這七年內的有效稅率分配情形與上一階段(1976-1986)的情形幾乎相同，惟各組家庭的總體賦稅負擔都呈現下降的趨勢。如果上述兩項研究所得到的結果可資參考的話，則我國租稅制度無損亦無益於所得分配的改善。

Pechman 的分析方法雖然簡單且易於掌握，不過就如同前文所述，對資料檔案的資訊內容要求極高。在 Pechman 的原來研究中，MERGE 檔中的家庭所得資料必須經過層層調整才可以修復到符合假設的稅前所得的定義，同樣的，以台灣地區的資料內容而言，由按市價計算之國民所得調整到符合調整後家庭所得的定義，亦有相當多資料重建的工作進行。

Pechman 的分析架構為以家庭或個人為研究對象，這又涉及到人口的特性(最簡單的如人口數目不同)差異該如何調整的問題。Pechman 的研究中並未直接觸及此問題，然而所得相同，但人口數不同的家庭，其付稅能力即有明顯差異，要討論租稅的累進或累退時，不考慮家庭之經濟福利，而只以所得為唯一參考目標事實並不理想。在賦改會的研究中，徐偉初等應用最簡單的家庭所得與經過人口數目計算後之家庭基本生活費之比率(報告中稱為「福利比率」)為排序基礎，再計算各個稅負有效稅率在福利

比例軸上的分配情形，作為人口因素的調整方式。有趣的是，這種分類方式，並不影響台灣地區賦稅分配的結果。

除了利用「家庭基本生活費」作調整項目外，黃衍添(1997)把樣本縮小到四口之家的標準家庭上，觀察包括夫婦及兩名子女之家庭所得，受各種租稅影響的程度，所得到的結論與以所有家庭為樣本的結果大致相同。

Pechman 的分析工具既提供了計算各個(組別)家庭各項租稅有效稅率的方法，因此也成為評估賦稅是否符合水平公平和垂直公平等「公平」理想性質時的主要分析架構[7]。

雖然 Pechman 的研究方法廣為大家所採用，但是這個模型中的若干缺點是相當明顯的：第一，模型中假設勞動供給和儲蓄行為不受租稅課徵的影響；第二，各種轉嫁假設在實證上的合理性有多高；第三，在模擬租稅變動時，家庭消費支出的結構不受影響的假設尤其不合理；第四，以家庭的年度所得為衡量租稅支付能力的基礎，忽略了家庭及個人存在遠超過一年的事實。

三、Shoven and Whalley 的一般均衡租稅歸宿模型

Shoven and Whalley 應用 Scarf 求解個體一般均衡模型的單體法(simplex method)在新古典學派的生產理論規範下建立了一個包含多個生產者多個消費者，以及政府部門的一般均衡經濟模型。各個部門都有可能受到租稅課徵的扭曲，而租稅課徵不單只對衝擊的部門產生效果，同時也藉市場的互動關係，影響到其他部門的生產者和消費者。長久以來，個體理論中的一般均衡分析最大的難題是在現實世界中求得均衡的數量、價

[7]這方面的說明，可參考張淑惠(1996)，許耕維(1996)及黃衍添(1997)三篇論文所做之文獻回顧。

格。Shoven and Whalley(1973,1977)的可計算一般均衡(CGE)模型，提供了模擬各種外生變數對經濟體系衝擊的衡量工具，而租稅的效果當然也成為經濟和財政學者群起應用的對象。Shoven and Whalley 的分析方法既不受限於 Harberger(1962)二部門二要素的限制，同時能得到實證的結果，因此已逐漸成為最被廣泛接受的租稅歸宿研究工具[8]。CGE 模型下的租稅歸宿分析可以直接顯示租稅轉嫁對價格和經濟行為的影響，對租稅超額負擔或福利成本的估算相當有效率。不過;在實證研究中，CGE 模型甚少用以解決衡量租稅之「公平」性的問題，因此租稅的累進程度以及水平、垂直公平的議題，就不如在 Pechman 模型下所得結果的豐富。台灣地區應用 CGE 模型評估租稅政策的研究成果亦在過去十年內紛紛出現，其中有以整體(含個別項目)租稅歸宿為分析的研究(郭炳伸，1985；許嘉棟，1988)，亦有以個別租稅效果為研究之主題(請參考中華經濟研究院，1997 及所引用的文獻)。

四、終身租稅負擔 (Lifetime Tax Burden)

Summers(1981)是最先有系統的討論終身租稅歸宿分析的學者，而 Auerbach et al.(1983)則利用一個包含 55 個重疊世代的跨代經濟體系，在只有一種商品的環境下，探究消費稅、薪資稅和所得稅的歸宿。Davies et al.(1984)的加拿大研究以 Pechman and Okner 的基本租稅分攤原則，計算樣本內家庭各類租稅的有效稅率，同時推算各個家庭的終身所得，移轉收入、遺產、儲蓄等資料，並依家庭終身所得水準，區分家庭組別，再

[8] Fullerton and Rogers(1993,1996)的終身租稅歸宿研究也利用 Shoven-Whalley 的方法求解。Ballard et al.(1985)則把 CGE 模型應用到租稅政策的評估上。

據以評估租稅的累進程度。Davies et al. 的研究發現，以終身租稅歸宿來說，與年度所得為基礎作比較，終身所得稅的負擔累進程度較低，而終身消費稅的累進程度亦較不明顯。同時，終身租稅負擔分配的結果較不受不同轉嫁假設所影響。其他的研究包括 Poterba(1989)對美國銷售稅及特產稅之終身租稅負擔之研究，Lyon and Schwab(1990)以 Panel Survey of Income Dynamics(PSID)的資料檔研究美國煙酒稅的終身所得有效稅率等。

上述各種對終身租稅負擔的研究基本上都從 Milton Friedman 的恆常所得理論或 Franco Modigliani 的生命週期理論出發，相信人的決策空間應該比一年要長。因此要衡量福利水準時，終身所得應該比年度所得具有更高的代表性，而對福利分配的研究，當然亦以終身所得的差異較年度所得的差異為適合。

Menchik and David(1982)則從效率和水平公平與垂直公平的觀點來探討終身消費稅的歸宿，在他們的研究發現中，終身消費稅扭曲了遺贈的決策，因此產生效率損失，同時導致水平不公平和局部垂直不公平的現象。

到目前為止，較詳細的研究結果應該是 Fullerton and Rogers (1993;1996)以美國 University of Michigan 的 PSID 檔案中 500 個抽樣家庭(共 858 人)1970-1987 的縱查資料為基礎，再以迴歸分析推估樣本內個人的年工資率、租稅負擔、轉移性收入等，作為估計終身所得的依據。再依終身所得為分組標準，把全樣本分為十二組，最高二組包括終身所得最高之 2%及 8%人口，中間每組各含 10%的次樣本，而最低二組則為 2%及 8%最低終身所得的人口。Fullerton and Rogers(1993)同時試圖分析樣本中個人終身所得差異的各項原因，發現終身所得較高的個人，所得高峰較高，同時也在較早的生命時徑中達致所得的最高點。

Fullerton and Rogers(1993)分析了公司所得稅、財產稅、薪資稅、消費稅和個人所得稅的租稅歸宿。主要的發現是所得稅輕微累進、消費稅

輕微累退、薪資稅亦呈現累退分配，而公司所得稅在1984年之前不論在租稅收入和對資本的報酬率上，都不致有顯著的影響。Fullerton and Rogers(1993)同時亦估計各類租稅的效率成本，例如個人所得稅為個人平均終身所得之0.7%，而消費稅則為0.3%。

Fullerton and Rogers(1996)同時以此模型，模擬分析若干租稅改革政策的預期效率增益或損失，以及對租稅累進程度的影響。若以效率提昇為目的，Fullerton and Rogers(1996)的研究發現廣基的加值稅比目前的個人所得稅的超額負擔要低，然而加值稅的課徵卻又難以維持在所得稅制度下的累進性。

國內終身租稅歸宿的實證研究仍未見有系統的進行，是一個值得財政學者努力的方向。

五、租稅逃漏的歸宿分析

討論終身租稅負擔時，終身所得的估計是研究人員必須先予解決的問題，經濟學者在這方面大抵也有一定的步驟。然而，研究租稅逃漏的利益(或歸宿)分配時，首先要解決的問題—逃漏稅的規模—卻沒有共同接受的答案。連租稅逃漏稅的規模都沒有可信的估計水準，要求研究租稅逃漏的利益分配(如果逃漏稅的利益不只由逃漏租稅者獨自享受的話)，恐怕就不如租稅歸宿的研究一樣，能得到相當有趣的發現。

Martinez-Vazquez(1996)是首先把研究租稅逃漏歸宿問題所必須面對各個層面作有系統分析的第一篇文章。他認為Allingham and Sandmo(1972)對逃漏稅行為的預期效用模型使租稅逃漏的利益「假設」由逃稅者獨享，因此不必討論由何者共享漏稅利益，或者研究可能的利益轉

嫁的問題。

有別於 Allingham and Sandmo(1972)部份均衡架構，若干學者[9]，把租稅逃漏行為納入多市場的結構來考慮，使租稅逃漏的行為可能曾透過市場互動，影響其他要素市場的價格。不過，上述模型都是在確定的情況下討論逃漏稅行為，與 Allingham and Sandmo(1972)的基本模型本質上不一致。在確定的情形下，租稅逃漏行為與風險態度無關，亦是令人不易接受的假設。

另一個基本的問題是租稅歸宿分析架構，能否供作租稅逃漏利益分配的研究方法，換言之，是否可以享受合法租稅利益所產生的歸宿，來探討「非法」逃漏租稅所產生利益的轉嫁和歸宿問題。Martinez-Vazquez(1996)認為由於不確定的存在，納稅義務人(潛在的租稅逃漏者)的逃漏行為會與本身厭惡風險的態度相關，高度厭惡風險的納稅義務人，很可能使採取誠實納稅的策略。而面對同樣的租稅規定，擁有同樣所得，甚至其他條件完全相同，唯有在風險態度上有差異的所得者，便會選擇不同的逃稅策略。這一點，在合法的租稅利益(例如租稅減免)下是不可能出現的現象。

Martinez-Vazquez(1996)討論到租稅逃漏所產生的配置效果，說明逃漏租稅的福利成本應包括租稅逃漏者因擔心被查獲而產生的效用損失，稱為「焦慮成本」(anxiety costs)；為掩護和進行租稅逃漏的支出，例如對稅務人員的賄賂;稅務行政單位為查緝逃漏而加強資訊的蒐集以及執行查稅行動時的成本;其他納稅義務人因遵守稅務行政單位要求更多資訊和更嚴格的要求所增加的成本等。其次，租稅逃漏導致政府稅收減少，政府提高其他稅收以作因應的話，其他租稅新增的福利成本是否應計為租稅逃漏的福利成本？如果政府以減少公共財貨勞務水準以作因應的話，租稅逃

[9] 例如 Kesselman (1989), Watson (1985), Alm (1985), Hansson (1985), 請參閱 Martinez -Vazquez (1996)。

漏的福利成本估計又與公共支出的利益分配有關。這些概念性的問題，目前仍缺乏合理的答案。

租稅逃漏當然也會引起水平公平和垂直公平的考慮。有趣的是，逃漏稅的行為不一定會導致更高的水平不公平和垂直不公平，正如 Skinner and Slemrod(1985)[10]所指出，租稅逃漏甚至可以使現行稅制更符合「公平」目標。

Martinez-Vazquez(1996)認為一個完整的租稅逃漏歸宿模型，應該包括以下個部份：第一，模型必須為一般均衡的架構，以容納租稅逃漏行為的外溢效果；第二，模型應納入不確定的條件，以掌握租稅逃漏歸宿和租稅負擔分配分析的基本差異；第三，模型中應容許各部門具有不同競爭程度，生產要素和廠商可以在不同的產業及部門自由移動。當然，這個所謂理想的模型，仍在構建之中，也是值得我們努力的方向。

六、稅式支出的利益分配研究

稅式支出(tax expenditure)條款是正常的租稅制度中為某些特定的政策目的(獎勵或補助)而提供的特殊租稅優惠條款，以減免租稅負擔的方式來代替政府部門的支出。稅式支出可視為一種租稅優惠或租稅利益。政府為達成同樣的政策目標，亦可不採取租稅減免的方式來進行，而改採先依正常的租稅制度課稅，再對特定個人或團體依租稅減免的數額提供直接補助或轉移。稅式支出是合法的租稅利益，不同於租稅逃漏，因此不一定涉及不確定的條件。然而，租稅利益的法定享受者與實際享受者可能因利益之轉移而不同，最少產生部份轉嫁，因此導致經濟效率的損失。其次，

[10]請參考 Martinez-Vazquez(1996)的參考文獻。

如果正常的租稅制度符合水平公平和垂直公平的要求的話，稅式支出的存在一定使租稅的公平受到干擾。這種超額負擔和公平的影響，當然也是考慮增加或刪減稅式支出條款時必須評估的對象。

然而，稅式支出的規模有多大，並非所有國家皆能提供的數據。尤其是在優惠泛濫的租稅制度中，稅式支出的估計並不容易，而且在已有稅式支出預算的國家申，主要仍以部份均衡的方法來估算稅式支出的數額，而不符合一般均衡架構以掌握減稅利益外溢或轉移到其他非直接受益人身上的可能。因此，要評估稅式支出的利益分配，我必須先就利益規模作更詳細準確的測量。

另一問題與稅式支出的負擔假設有關。如果視稅式支出為減稅利益，則依 Pechman 的架構，可用差異歸宿分析法研究某項租稅對特定個人減免的最終效果，如此一來，利益的分配當然與租稅分攤之基礎相關；如果把稅式支出視為先課徵租稅再以津貼或轉移支付的方式交與受益人，則稅式支出的利益分配先要考慮租稅加課所造成的超額負擔和對公平的影響，再結合支出利益的分配以導出綜合的影響。不過公共支出利益的分配上，應如何處理，又是一個沒有共同看法的問題。

在稅式支出的利益歸宿上，仍有廣闊的空間讓大家參與。

七、結 語

動態租稅歸宿是另一個可以討論的主題。而且，這方面最近的研究方向已逐漸考慮各種稅目的課徵對最適資本累積比率的影響，是否帶來福利成本，對要素所得比例所生影響等問題。後者，似乎已經逐漸涉及上文所討論的各種靜態分析的重心。然而，動態租稅歸宿所採取的分析工具畢竟

與 Pechman 或 CGE 的方法差異極大[11]，而且對水平公平和垂直公平的影響仍未有相關問題的討論，要把動態租稅歸宿的研究成果納入本文之中，亦不適宜。

本文的目的在指認租稅歸宿這個長久以來即受人重視的問題，若干也長久以來被遺忘的方向，和從事這些主題的探討時所應考慮的原則，集合大家共同的智慧和力量，一定可以對租稅的「效率」和「公平」有更深入，正確的瞭解，方可能建立理想的稅制，提供一個可用的評估標準。

[11]請參閱 Itaya(1995)的模型及所引的文獻。

參考文獻

Allingham, M. G. and A. Sandmo (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics* (November): 323-38.

Atkinson A.B. and J.E. Stiglitz, (1980), *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill.

Auerbach, A.J., L.K. Kotlikoff and J. Skinner, (1983), "The Efficiency Gained from Dynamic Tax Reform", *International Economic Review* (February): 81-100.

Ballard, C., (1996), "The Efficiency Cost of Redistribution: A Review Analysis", *Public Economics Review* (December): 33-68.

Ballard, C., J. B. Shoven, and J. Whalley, (1985), "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States", *American Economic Review* (March): 128-38.

Ballard, C., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, (1985), *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, Chicago: University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research.

Central Statistical Office, (1984), "The Effect of Taxes as Benefits on Household Income, 1983", *Economic Trends*, December.

Davies, J.B., F. St-Hilaire and J. Whalley, (1984), "Some Calculations of Lifetime Tax Incidence", *American Economic*

Review (September): 633-49.

Fullerton, D. and D.L. Rogers,(1993), *Who Bears the Lifetime Tax Burden*? Washington D. C.: Brookings Institution.

Fullerton, D. and D. L. Rogers, (1996), "Lifetime Effects of Fundamental Tax Reform", in Aaron, H. J. and W. G. Gale (eds.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Washington D. C.: Brookings Institution: 321-52.

Harberger, A. C., (1962), "The Incidence of Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy*, 70(June): 245-40.

Itaya, J., (1991), "Tax Incidence in a Two-sector Growing Economy with Perfect Foresight : Long-run Analysis", *Journal of Public Economics* (February): 95-118.

Itaya, J., (1995), "Dynamic Tax Incidence in a Finite Horizon Model", *Public Finance* (2): 246-66.

Kastem, R., (1987), *The Changing Distribution of Federal Taxes: 1975-1990*, Washington D.C.: U.S. Congressional Budget Office.

Liu, D.Y., (1983), *The Incidence of Taxes in Taiwan*, Master Dissertation, Illinois State University.

Lyon, A. B. and R. Schwab, (1990), "Consumption Taxes in a Life-Cycle Framework: Are Sin Taxes Regressive?" Mimeo., University of Maryland, Department of Economics.

Martinez -Vazguez, J., (1996), "Who Benefits from Tax Evasion? The Incidence of Tax Evasion", *Public Economics Review*. (December): 105-35.

Menchik, P. L. and M. David, (1982), "The Incidence of Lifetime

Consumption Tax", *National Tax Journal* (June): 189-203.

Pechman, J. A., (1985), *Who Paid the Taxes*, 1966-1985? Washington D. C.: Brooking Institution.

Pechman, J. A. and B. A. Okner, (1974), *Who Bears the Tax Burden?* Washington D. C.: Brookings Institution.

Poterba, J. M., (1989), "Lifetime Incidence and the Distribution Burden of Excise Taxes", *American Economic Review* (May): 325-330.

Schenone, O. H., (1975), "A Dynamic Analysis of Taxation", *American Economic Review* (March): 101-14.

Shoven J. B. and J. Whalley, (1973), "General Equilibrium with Taxes: A Computational Procedure and an Existence Proof", *Review of Economic Studies*, (October): 475-89.

Shoven J. B. and J. Whalley, (1977), "Equal Yield Tax Alternatives: General Equilibrium Computational Technique", *Journal of Public Economics* (October): 211-24.

Stockfisch, J. A., (1954), "The Capitalization and Investment Aspects of Excise Taxes under Competition", *American Economic Review* (June): 287-300.

Summers, L.H., (1981), "Capital Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model", *American Economic Review* (September): 533-44.

中華經濟研究院，(1997)，《促進產業升級條例租稅減免獎勵措施之全面評估》。

郭炳伸，(1985)，《我國租稅歸宿之一般均衡模型之建立與運用》，國立政

治大學財政研究所碩士論文。

徐偉初、王正、王文煌，(1989)，《家戶間賦稅負擔之分配研究》，財政部賦稅改革委員會專題報告 04。

張淑惠，(1996)，《家戶相當規模與所得稅水平公平程度一台灣地區的實證估計》，國立中興大學財政學研究所碩士論文。

許耕維，(1996)，《綜合所得稅水平公平衡量之研究》，國立政治大學財政研究所碩士論文。

許嘉棟，(1987)，「我國進口稅影響之一般均衡分析」，《經濟論文》，第十五卷第一期，(三月)：頁 15-58。

黃衍添，(1997)，《我國租稅累進度變化之趨勢－1983 至 1994》，國立中興大學財政學研究所碩士論文。

黃細清，(1987)，《我國租稅負擔與水平公平之研究》，國立政治大學財政研究所碩士論文。

葉金標，(1995)，《租稅負擔與所得分配：轉嫁與歸宿之分析》，國立中興大學財政學研究所碩士論文。

農民社會保險制度與政府財政負擔：德國經驗的啟示

周麗芳*

摘要

近年來，我國政府的社會安全與福利支出成長快速，爲財政狀況惡化的主因之一，籌措財源以彌補虧損幾已成爲政府財政負擔的夢魘。我國農民保險實施已逾十年，財務年年虧損，累計虧損約達七百億元。農民社會保險制度是否能收到實效，端賴健全的體制與穩定的財務。本文重點即在闡明德國農民保險制度的內涵，並說明其對政府財政負擔的影響，期以之作爲我國相關制度規劃與改進的參考。

一、緒論

近年來政府財政狀況日益惡化，在稅收銳減的同時，公共支出不斷擴大，公債發行數量持續增加，廣受各界的關心與注意。而我國三級政府的社會安全與福利支出成長快速，更是導致政府消費性支出不斷擴增的主因之一。陳聽安教授曾研究指出：長期以來，我國政府缺乏社會安全制度與社會福利措施的整體規劃，一般國民也普遍缺乏社會福利的共識，「只要福利，不要負擔」，許多民意代表缺乏遠見，將社會救助與社會保險混淆不清，只圖取悅

---

* 作者現為國立政治大學財政學系教授兼主任，論文發表時為國立政治大學財政學系副教授。作者感謝中央健康保險局企劃處劉在銓經理、洪淑櫻小姐及傅從喜先生提供寶貴意見。

民眾，不計政府的財政負荷；是以，籌措財源以彌補虧損已成為政府財政負擔的夢魘（陳聽安，1995）。

我國農民保險為社會保險體系的一環，自民國七十四年十月二十五日試辦以來，迄今已有十二年，其間經擴大試辦、正式開辦及全民健保開辦之變革，財務年年虧損，詳見表一。農保試辦期間（七十四年十月二十五日起至七十八年六月三十日止），保險費收入計六十億餘元，保險給付支出七十五億餘元，虧損達十五億餘元；正式開辦至全民健康保險開辦（七十八年七月一日起至八十四年二月二十八日止），保險費收入計七百五十一億餘元，保險給付支出一千四百二十一億餘元，虧損達六百八十四億餘元。自全民健保開辦後，虧損金額已趨緩和（八十四年三月一日起至八十五年六月底止，計虧損三億四千餘萬元），但農保仍處虧損狀態，則是不爭之事實。

表一：我國農民健康保險自七十五年度開辦至八十六年度三月底虧損撥補情形

單位：新台幣 元

項目		年度盈虧數	政府已撥補虧損款	政府溢(註一)撥補虧損款
試辦	七十五至七十八年度	- 1,513,176,934.30	1,513,176,934.30	0
	小計	- 1,513,176,934.30	1,513,176,934.30	0
全面開辦期	七十九年度	- 3,739,860,314.22	3,739,860,314.22	0
	八十年度	- 6,726,732,268.72	6,726,732,268.72	0
	八十一年度	- 11,843,566,096.76	11,843,566,096.76	0
	八十二年度	- 13,663,515,888.60	13,663,515,888.60	0
	八十三年度	- 16,919,928,351.10	16,919,928,351.10	0
	八十四年度	- 14,699,162,305.84	15,758,439,457.60	(註三)
	八十五年度	- 86,486,938.10	86,486,938.10	0
	八十六年度	- 423,241,694.00	266,533,563.00	(註四)
	小　　計	- 68,102,493,857.34	69,005,062,878.10	
	合　　計	- 69,615,670,791.64	70,518,239,812.40	

備註：

一、全面開辦至今虧損合計為 68,102,493,867.34 元；七十九年度至八十五年度

審定決算虧損 67,679,252,163.34 元，已撥補完成，另八十六年度結算虧損 423,241,694 元。

二、政府已撥補虧損數為 69,005,062,878.10 元，中央撥補 64,245,785,727.10 元（含撥還省府代墊 14,395,722,849 元）；省府除撥補 3,700,000,000 元外，另代中央墊撥虧損尚有 1,050,277,151 元中央未撥還。

三、八十四年度虧損 14,699,162,305.84 元，中央已撥補 15,758,439,457.60 元，多撥數 1,059,277,151,76 元，暫列「其他應付款」科目。

四、八十六年度虧損 423,241,694 元，中央已撥補 266,533,563 元，尚有 156,708,131 元待撥補中。

台灣地區的農業發展，面臨了經營規模狹小、農家所得偏低、農業專業化比例低、農業勞動力老化等問題。政府試圖結合社會保險政策和農業政策，以同時達到保障農民福祉與改善農業結構的雙重目的。目前全國受農民保險保障之人口已達 181 萬餘人，八十四年三月一日全民健保實施後，農民與其他國民一樣改納入全民健保，農保僅留下生育給付、殘廢給付及喪葬津貼。

我國農民保險除面臨「入不敷出」的財務窘境外，尚存在下列重要問題，使保險支出益加膨脹，保險財務益形惡化：

(1) 法令規定寬鬆，造成農民身分認定模糊：到民國八十四年時，農保被保險人數已達實際從事農業活動人口的兩倍以上。

(2) 法定加保之農地面積太小，且農會無法有效管制，造成副業農民紛紛加保。

(3) 農保初次加保無最高年齡限制，吸引已領取其他社會保險養老給付者轉而參加農保之誘因。

(4) 保險費低廉形成加保誘因：目前農保每人每月保費 78.03 元，全民健保第三類（農民）保費 222 元，故農民每月僅需繳納 300.03 元即可享有醫療給付及現金給付。

(5) 老農津貼吸引力：八十四年五月三十一日老年農民福利津貼暫行條例公

佈實施，對於六十五歲以上老農被保險人，在一定條件下，按月發給福利津貼三千元。此一福利與保險之結合方式，模糊了保險與福利或救助之分野，亦為加保農保之誘因。

(6) 法令規定不周全，農會會員一次加保即等於終生皆享有農保福利；保險人（勞保局）對於農會會員無審核權，即使農民已臥病在床無法從事農作，亦不得遽以取消被保險人資格。

我國農民社會保險制度是否能收到實效，端賴健全的體制與穩定的財務，於此，其他國家的經驗實值得我國借鏡。目前全世界以特別體系辦理農民保障的國家並不多，其中，德國農民社會保險制度結合自助互助精神、農業社會政策、農業結構政策及提高農民所得政策，可謂為國際上參考的典範。本文重點即在闡明德國農民社會保險制度的內涵，並說明德國農民社會保險制度對政府財政負擔影響，期以之作為我國相關制度規劃與改進的參考。

二、德國農民社會保險制度概論

德國社會保險法制化發展甚早，在 1881 年德皇詔書（史稱社會保險的大憲章 Charta magna）後，陸續制定多項社會立法，建構完整的社會保障體系 (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994)。在社會保險方面：

1883 年：健康保險

1884 年：職業災害保險

1889 年：殘障暨老年保險

1927 年：失業保險

1994 年：長期照護保險

社會保險畢竟是工業革命後的產物，著眼於工商社會內受雇者階層；相形之下，德國農業部門社會保障體系發展較晚。德國農會成立於 1886 年；農民健康保險，遲至 1972 年才正式立法實施；農民職業災害保險，則於 1939 年二次世界大戰爆發前實施；農民老年保障立法，完成於 1957 年；農民長期照護保險，則與一般大眾同步實施。

傳統農民在老、病、殘方面的保障，係由家庭提供：農家的實際家庭圈往往較廣於工商社會的小家庭，農場經營又多係家庭事業，其組織型式因而與家庭所提供的保障息息相關。然而，隨著經濟發展，一方面農作機械化，農業人口大幅減少（1950 年西德有專職農民 518 萬人、兼職農民 149 萬人，1996 年只有專職農民 42 萬人、兼職農民 93 萬人）(Henning, 1988; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1997)，另一方面醫學技術進步，醫療費用高漲，再者，農民平均餘命延長，老年所得需求增加。至此，多數農家已無能力自我保障，國家介入規劃集體保障體系，勢不可免 (Feldenkirchen and Herrmann, 1988)。

西方工業國家在建構農民社會保險體系時，有兩種方式：一是將農民融入一般的社會保險體系，例如英國、荷蘭、丹麥；一是單獨立法，設置獨立的農民社會保險體系，例如法國、意大利及德國。不過，由於農業的特殊性質，德國農民社會保險，雖有保險之名，組織架構亦仿一般社會保險，然其精神、實施細節與財務支援，卻是大異其趣。以下先簡介德國一般農業背景，再分別介紹各類農民社會保險制度：

三、德國農業概況

德國於 1995 年總人口數為 8,181 萬人，其中從業人口總數 3,483 萬

人，農林漁業從業人口只佔 2.8%（99 萬人），農業人口僅 80 萬人（註：此為聯邦統計局資料，與農業部統計定義略有出入）。農業人力依專兼性質又可細分如表二。

表二：德國農業人力統計（1995 年）

家庭人力	114.7 萬人	
（包括農場經營者）		
全職		28.9 萬人
兼職		85.7 萬人
非家庭人力		
經常性	17.8 萬人	
全職		14.6 萬人
兼職		3.1 萬人
臨時性	8.4 萬人	
從業人口總數	140.9 萬人	
折算全職人力數	69.8 萬	

註：不包括林、漁業人口。

資料來源：Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1997.

德國農業絕大多數為獨立個人經營的農場（Einzelunternehmen），唯有在德東地區，因為處分過去的公社及國營農場，約 20%的農場係合夥共同經營（Personengesellschaften）及法人經營，包括合作農場（eingetragene Genossenschaft）及農業企業機構（GmbH），不過這 20%的農場卻佔了近 80%的農地。農場規模統計見表三。

表三：德國農場規模統計（1995 年）

耕地面積（公頃）	農場數目
1 - 10	250,000
10 - 20	100,600
20 - 30	63,800
30 - 40	41,500
40 - 50	27,600

50 - 100	51,700
100 以上	19,900
總計	555,100
少於 1 公頃	32,700

資料來源：Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1997.

以農業為主業的農場，平均耕地面積為 47.6 公頃及有 1.7 人力，農場平均一年獲利為 53,973 馬克，相當於每人一年 36,931 馬克（每月 3,077 馬克）。

德國聯邦政府 1995 年預算為 4776 億馬克，在農業部門的總支出為 112 億馬克，比重不算大，但其中五分之三強係用於農業社會政策上，詳見表四。

表四：德國聯邦政府農業支出決算（1995 年會計年度）

聯邦政府總支出（預算）	4776.9 億馬克
農業部門	112.27 億馬克
其中：農業社會政策（補助）	70.14 億馬克
一老年扶助	38.87 億馬克
一職災保險	6.15 億馬克
一農地移轉年金	2.49 億馬克
一一般年金保險費補助	0.01 億馬克
一健康保險	19.90 億馬克
一受雇者附加老年給養	0.17 億馬克
一停產補助	2.53 億馬克

資料來源：

1. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1997.
2. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1995.

表五將德國社會福利總支出（Sozialbudget），不區分勞資政比例，依科目列表統計，藉以明瞭其實際財政規模。

表五：德國社會福利總預算（1993 年度）
單位：馬克十億元

科目		預算數	
一般制度		700.62	
	年金保險		310.43
	健康保險		211.08
	職災保險		18.54
	失業保險		131.98
	兒童津貼		21.57
	教育津貼		7.01
特別制度		8.18	
	農民年金		5.61
	退撫機構		2.57
公務人員制度		73.67	
	退休		49.21
	家庭加給		12.52
	撫卹		11.94
雇主		89.97	
	工資續付		47.96
	企業年金		23.46
	附加退撫		13.22
	其他		5.43
賠償		18.48	
	戰爭受難者		14.96
	逃難者		0.84
	納粹受害者		1.96
	其他		0.72
社會救助暨服務		101.11	
	社會救濟		52.20
	青少年服務		24.47
	教育扶助		2.24
	房屋津貼		6.96
	公共衛生		3.47
	儲蓄購屋		11.77
直接給付		922.03	
間接給付		71.04	
	稅式支出		65.71
	平價住宅		5.33
合計		1063.07	

GDP	3159.1
Social Budget / GDP	33.7%
聯邦政府預算	458
各邦政府預算	456
各縣政府預算	326
全國政府預算	1126

資料來源：
1. Bundesministerium der Finanzen, 1993.
2. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994.
3. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1995.

四、德國農民老年保障制度

德國於1957年10月1日實施「農民老年扶助法」(Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, GAL)，替獨立農場經營者另立老年保險的特殊制度（彼時，一般老年年金保險僅保障受雇者）。傳統德國農民老年時，將農場經營權交付給子女中之一人，依照習俗或契約，該繼承人即有奉養父母的責任，奉養(Altenteil)內容大多數以實物給付為主（居住、膳食、照護）。「農民老年扶助法」初始目的，即是提供老農奉養外的零用金("Taschengeld")：已婚老農每月可得60馬克，單身者40馬克。隨著時間推移，農民老年保障的觀念由提供零用金演變為所得替代的功能；1994年時，已婚老農每月最高可領1,186馬克。然而，老農津貼在額度上仍無法與一般年金相提並論，老農扶助並非獨立完整的農民老年保障制度。整體而言，德國農民老年保障乃依靠三方面維持：老年扶助、子女奉養以及自主未雨綢繆措施。

德國農民老年保障制度並不在社會法典第六部「年金保險法」(Gesetzliche Rentenversicherung, GRV)內規範，而係單獨立法，主要原因在其另有改善農業結構的政策目標，例如：(1) 老年津貼給付要件

為交出農場經營權（Hofabgabeklausel），隱含防止農場經營者高齡化的目的；(2) 補助離農者補繳一般年金保險費（Nachentrichtungszuschuß zur Rentenversicherung），獎勵離農；(3) 農地移轉年金（Landabgaberente）；(4) 停產年金（Produktionsaufgaberente）等。此外，透過來自聯邦政府的補助（Bundeszuschüsse, Bundesmittel），農民老年扶助的所得政策色彩，異常顯著：以往規定近百分八十的現金給付由聯邦政府支應，聯邦補助約佔農民老年扶助總支出的三分之二，詳見表六。

表六：德國農民老年保障制度支出（1995 年）

總支出	57.25 億馬克
一年金	47.72 億馬克
一復健	0.81 億馬克
一農事與家事扶助	0.82 億馬克
保費收入	19,80 億馬克
聯邦補助	38.87 億馬克
被保險人	544,028 人

九十年代，鑑於農業人口年齡結構改變以及男女平等（v. Maydell, 1988）的觀念，大幅翻修舊法，於 1994 年 7 月 29 日通過農業社會保障改革法案（Gesetz zur Reform der agrarsozialen Sicherung [Agrarsozialreformgesetz 1995 - ASRG 1995]），1995 年 1 月 1 日生效。農民老年扶助法改為「農民老年保障法」（Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte, ALG），法律章節結構仿一般社會保險法典，統一法律專業用語，捨扶助而取保障之名，則有去除社會救助之意味，而擬躋身於社會保險之列。1995 年 12 月 22 日又通過「農業社會保障改革法案修正法」（Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Reform der agrarsozialen Sicherung, ASRG-ÄndG），進一步修訂多處相關規定。以下簡介有關內容（Bundesministerium für Ernährung,

Landwirtschaft und Forsten, 1994; Flecken, 1995; Zindel, 1996)。

（一）被保險人

德國農民老年保障制度（以下略稱為農民年金保險）基本上為強制保險，此外尚有四項附加規定。

1. 強制保險對象

(a) 農場經營者本人

保險義務存在與否有兩大要件：從事基於「土地」經營的農林場以及農林場需達規定之最小規模。第一要件「土地經營」即已排除養雞、養豬場等企業 (Rombach, 1995)（三項例外則為養蜂業、內陸漁業、牧羊業）。第二要件「最小規模」係由當地農民老年基金會（Landwirtschaftliche Alterskasse [LAK]，或譯農民老年保險公團）會員代表大會與全國農民老年基金會總會（Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen, GLA）共同核定。目前規定一般農場最小規模需達 4 到 5 公頃（Hektar，一公頃為一萬平方公尺），林場約 50 公頃。計算土地面積時通常包括休耕地。

(b) 配偶

保險要件為婚姻且共同居住，而不考慮配偶協助從事農作的性質與程度。夫妻雙方可自行決定身份，誰為經營者，誰為配偶。

(c) 共事家屬

保險要件為主業在該農林場。亦即農場經營多屬家庭企業，一起工作的家屬與農場經營者的關係既非股東亦非雇用，有其必要另外規範。家屬的定義包括三等親內的血親、二等親內的姻親及養子女。

2. 依法免除保險

雖有保險義務，在符合某些要件的情形下，可免投保，主要是：

(a) 年齡

未滿十八歲或已滿六十五歲。

(b) 等待期

保險義務開始時，判定為工作失能，勢必無法符合請領工作失能年金五年等待期的規定。

3. 申請解除保險義務

被保險人若符合某些要件，可主動申請解除保險義務：

(a) 非農業所得

經常性非農業所得已達一般社會保險投保資格。

(b) 一般年金保險義務

因養育幼兒、照護重症者及兵役或社會役，已另有一般法定年金保險義務或已可免除保險義務。

(c) 等待期

勢必無法符合請領老年年金十五年等待期的情形。

4. 自願投保

適用於退休農民的配偶。

5. 自願續保

適用於不再從事農業經營且尚未請領老年年金者。

（二）給付

1. 醫療復健

旨在避免殘障，使得被保險人能回到工作崗位。復健給付優於年金給付（Rehabilitation vor Rente）。

2. 農事與家事扶助

當被保險人接受復健療養或妊娠時，得申請人力協助，以維護企業的運作。

3. 年金

(a) 老年（老年年金）

給付要件為：年滿六十五歲，符合十五年等待期及交出農場財產或經營權。

(b) 工作失能（殘障年金）

給付要件為：工作失能，符合五年等待期，近五年內繳滿三年保險費及交出農場財產或經營權。

(c) 死亡（鰥寡年金、孤兒年金）

年金受益人為非農民的配偶或子女。

4. 年金的計算

德國農民年金保險在年金額度的計算上，遠較一般法定年金保險簡易，只考慮以往所繳納保險費的時間長短，並不考慮保險費額度高低。每月可領的年金為保險費年數乘上公定年金值（allgemeiner Rentenwert）。少數時段雖未有繳納保險費，但被視同為已繳保險費，則係折半計算年金。公定年金值則以新法實施前單身農民投保四十年後可領年金的四十分之一為基準（21.24馬克），每年隨一般法定年金保險調幅而調整。

（三）財務

1. 個人保險費

每位被保險人名義上每月負擔相同額度的保險費。保險費額度隨一般法定年金保險變動而調整，每年由聯邦政府核定。1995 年時德西地區月保險費為 291 馬克，1996 年為 311 馬克。不過，被保險人實際上並未全額負擔保險費，而是依個人經濟能力有不等比例的補助，最高可達 80%。

2. 聯邦政府補助

(a) 保險費

農民年金保險係德國社會保險體系中，被保險人保險費直接接受補助的唯一特例。此項措施自 1986 年起實施，目的在使貧農能夠繳較低的保險費而有相同給付。依據被保險人總所得等級，有不同額度補助，以 1996 年德西地區為例，年收入在 16000 馬克者，每月補助保險費 249 馬克，年收入在 39001 至 40000 馬克者，每月補助保險費 10 馬克。只有約百分之二十五的被保險人不需補助。

(b) 年度收支短絀

農民年金保險虧損，由聯邦政府撥補。

（四）組織

德國農民年金保險的保險人為分立的農民老年基金會，全國共有二十一個，附設於各地農會，屬公法社團法人。內部的自治機關為理事會及被保險人代表大會，外部則接受政府監督。二十一個基金會合組全國農民老年基金會總會，設於 Kassel 市，亦屬公法社團法人。

農業受雇者（包括訂有勞動契約的共事家屬）並不在「農民老年保障法」內規範，而係隸屬一般法定年金保險。由於農業薪資中，常有以實物

給付的情形，申報的薪資及保險費往往遠低於其他行業。1972 年起，另外設立農林受雇者附加給養基金會（Zusatzversorgungskasse für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft, ZLA）設在全國農業總會，為直屬聯邦政府的公法機構，接受聯邦保險局（Bundesversicherungsamt）監督。

五、德國農民健康保險制度

德國農業經營者的健康保險，自 1972 年起由「農民健康保險法」（Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte [KVLG]，1988 年再次大幅修訂）規範，與其他一般法定健康保險相同的部分，則適用社會法典第五部「健康保險法」（Gesetzliche Krankenversicherung, GKV）。

（一）保險對象

被保險人（Versicherter）分為會員（Mitglied）與非會員。會員係指強制投保或自願加保者，繳納保險費，享有基金會內選舉及被選舉權。非會員通常是會員的配偶，以眷屬的身份投保，無需繳納保險費，無自治權。強制保險對象為農場經營者，共事家屬及退休老農（Altenteiler）。農民健康保險對農場經營者的定義較農民年金保險略為寬鬆，也包括“小農”（Kleinunternehmer）。

（二）給付

醫療實物給付內容基本上無異於一般法定健康保險，不同之處在於：農場經營者於病假時，並無現金給付（Krankengeld），而是可申請農事與家事扶助。

（三）財務

1. 會員保險費

由於農民的實際收入不易認定，保險費的徵收往往以農地面積（Flächenwert, Hektarwert）為標準，由農民健康保險基金會會員代表大會自行訂定二十個保險費級距（Beitragsklassen），其中最高等級的保險費至少需為最低等級的六倍，而且最高等級的保險費至少需達當地地區健康保險基金會（Ortskrankenkasse）最高額度保險費的百分之九十。

2. 聯邦政府補助

退休老農係由其養老所得中繳交保險費，額度甚低，遠不敷其所使用醫療資源的花費（約百分之十左右）。此外，農業人口結構老化，老農醫療支出勢將造成工作農民的沈重負擔。因此，農民健康保險財務統計，將農民分為兩類，分別計算保險費收入及給付支出；退休老農方面虧損部份完全由聯邦政府補助，詳見表七。目前德國農民健康保險制度年度支出中，政府補助比重已超過百分之五十。在現有制度設計下，政府大量的補助，造成所得越高的農民接受補助愈多的現象。

表七：德國農民健康保險制度收支（1995 年）

總支出	38.07 億馬克
一農場經營者及共事家屬	12.80 億馬克
一退休老農	23.28 億馬克
保險費收入	
一農場經營者	15.24 億馬克
一退休老農	3.38 億馬克
聯邦補助	19.90 億馬克
會　員	670,412 人

（四）組織

全德共有二十一個農民健康保險基金會（landwirtschaftliche Krankenkassen, LKK），附設於各地農會，屬公法社團法人，組織運作與其他社會保險基金會相似。1992 年底的第二次健康改革（健康結構法[Gesundheitsstrukturgesetz, GSG]），則對健康保險基金會內部組織略作變更。自 1996 年起，健康保險基金會內另成立行政委員會（Verwaltungsrat），取代以往的會員代表大會，理事會成員改為專職，人數減少為二至三人，職掌權責亦有更動。此外，各類健康保險被保險人（會員）自由選擇基金會（Kassenwahl）的限制大幅減少，破除百年來依職業而建構（berufsspezifisch）分立式的健康保險制度。不過，由於農民健康保險財務多由政府支應，因此，農民健康保險基金會依舊保有其封閉的會員結構。

二十一個基金會亦合組農民健康保險基金會全國聯合會（Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, BLK），附設於全國農民老年基金會總會，亦屬公法社團法人，其一大任務即是，分配聯邦補助款予所轄基金會。

六、德國農民職業災害保險制度

德國社會保險體系中，職業災害保險制度原係最迫切需要而最早排入法案討論者。職災保險不同於其他保險，係第三人利益保險（Versicherung zugunsten der Dritten），雇主有義務為受雇者的職災風險投保。由於農業以家庭式經營為主，農民職災保險已近乎農場經營者本人彼此間的互保。目前農民職災保險與其他行業同受社會法典第七部「職業災害保險法」（Gesetzliche Unfallversicherung, GUV）規範。

（一）保險對象

職災保險中，被保險人（Versicherter）指的是擁有保險保障（Versicherungsschutz）權益的人，無關繳費與否。而會員（Mitglied）指的是繳納保險費的農場經營者（Unternehmer, Berufsgenosse），可以是自然人或是法人，自然人的農民往往也同受職災保險保障。德國農民職災保險被保險人涵括：農場受雇者（包括臨時工人）、農場經營者、共事配偶及其他家屬。

（二）給付

保險事故（Versicherungsfall）包含職業災害（Arbeitsunfall）及職業病（Berufskrankheit）。職業災害並包括前往工作路途中的意外。職災保險不以「過失」（Verschulden）與否為給付要件，亦無等待期（Wartezeit）的限制。給付分為：

1. 防範措施

提供諮詢，制定安全規範及監督執行情形。

2. 醫療

給付範圍同健康保險。自 1989 年起（健康改革法 [Gesundheits-Reformgesetz, GRG]），職災所致的醫療支出全由職災保險保險人負擔。

3. 復健

包括醫療方面及職業訓練方面，期能減少殘障，使傷者早日回到工作崗位。

4. 農事與家事扶助

同老年保險及健康保險。

5. 現金

包括：(a) 傷患金（Verletztengeld）：主要支付給受雇者，彌補其工資損失；(b) 年金：支付給喪失工作能力者，不過農業所得不易認定，年金計算基準的年度勞動所得（Jahresarbeitsverdienst）則由法律訂定平均所得，一體適用，逐年調整。

（三）財務

1. 會員保險費

職災保險當年度支出，係由下年度的全體農場經營者共同負擔。保險費額度高低的計算，以往類似健康保險，係以農場耕地面積為標準。1997 年實施新規定，各地農會將會採行何種標準，有待觀察。

2. 聯邦政府補助

農民職災保險的保險費即是農場經營中的另項支出（Betriebskosten）。為改善農民所得，聯邦政府補助自是不可免，佔職災保險總支出的百分之四十以上，詳見表八。

表八：德國農民職業災害保險制度收支（1995 年）

總支出	14.49 億馬克
一年金	8.57 億馬克
一安全防護	0.68 億馬克
保險費收入	9.66 億馬克
聯邦補助	5.95 億馬克

（四）組織

德國農民職業災害保險由全國各地二十一個農會（landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, LBG）承辦。農會屬公法社團法人。二十一個農會合組全國農業總會（Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften），則屬普通社團法人（eingetragener Verein）。

七、德國農民長期照護保險制度

德國農民長期照護保險於 1995 年 1 月 1 日與其他行業同步實施，同受社會法典第十一部「長期照護保險法」（Gesetzliche Pflegeversicherung, GPV）規範。

（一）保險對象

所有於法定健康保險制度中的被保險人，也同時是長期照護保險的被保險人。

（二）給付

與其他種類社會保險不同處，不僅被保險人有權申請給付，實際提供被保險人長期照護者（Pflegeperson），也有權申請給付，後者是指非營利地在需要長期照護者（Pflegebedürftige）家中每週照護達十四小時者。照護又分居家照護（häusliche Pflege）（於 1995 年 4 月 1 日實施）及機構照護（stationäre Pflege）（於 1996 年 7 月 1 日實施）。給付內容有時依需要照護程度（Pflegestufe）而有差異。

（三）財務

一般民眾長期照護保險的保險費，係投保金額（工作所得）的 1.7%，而農民長期照護保險的保險費，則是健康保險保險費的 7.5%（德西部分，德東則為 7.7%）。領取年金者的保險費，其中一半自行負擔，另外一半則由農民老年基金會負擔（實際上由聯邦政府支付）。

（四）組織

負責長期照護保險的機構為長期照護基金會（Pflegekasse），屬公法社團法人，附設於健康保險基金會。兩種基金會在法律上相互獨立，各有所司，不過在行政上卻共用相同的行政人員與辦公空間，而且兩類基金會僅可同時成立，同時解散，相互依存。

八、德國農民社會救助制度

德國農民雖有各種農作生產（停產）補貼及社會保險保障，偶而仍有貧困的情形發生，此時則由社會救助介入。社會救助係由 1962 年的「聯邦社會救助法」（Bundessozialhilfegesetz, BSHG）規範，其執行及財務支應則由各邦負責。一般而言，貧困農民利用社會救助的情形並不多見，主因在於資產（Vermögen）調查。固然法律允許領取社會救助者得保有賴以謀生的資產，惟實務上認定不一，造成貧農害怕必須變賣土地，因而不願提出申請社會救助（Henrichsmeyer and Witzke, 1991）。

九、德國農民社會保險制度綜評

工業大國如德國者，農業產值所佔的比重已非百年前。政府為提高農

民所得，所採取的措施不外乎：(1) 支持農產品價格：例如透過收購措施；(2) 生產補助：例如低價提供肥料；(3) 改善生產條件：例如興建產業道路與灌溉設施；(4) 社會政策措施：例如各種農民社會保險制度；(5) 稅式支出：例如所得稅法上減免措施 (Henning, 1988)。德國政府農業政策上長期針對生產大量補貼，不料反造成生產過剩，影響所及，不僅是國內農民團體，更與世界貿易息息相關。近年來，政策則以改善農業結構著手，直接對農民補助，例如離農政策與農民社會保險制度 (Kolb, 1983)。事實上，農民社會保險制度在設計上，係與改善農業結構政策相互呼應，例如：具有長期保障性質的農民年金保險即明文排除小農納保。

德國農民社會保險制度在組織架構上是獨立且分立的。所謂獨立有兩種涵義：(1) 當藍領與白領階級的界限模糊而有合流的趨勢時，農民社會保險制度依然獨立於一般社會保險制度外，有所區隔；(2) 行政上，農民社會保險保險人依法自治運作。所謂分立則又可分兩個層面：(1) 德國農民社會保險制度並不是綜合式的保險，不同的保險種類，其所保障的對象亦略有差異，恰巧突顯出社會保險體系中各類制度基本精神的歧異性；(2) 德國各類農民社會保險的承保機構各有二十一家，分散全國各地，更能因地制宜。

德國農民社會保險制度接受政府大量補助，財務結構迥異於一般社會保險制度，自是衍生特有的問題。

農民個人農業所得多寡係決定於個人生產力、農產價格及政府補助農業部門不同農民組群間的所得分配 (intrasektorale Einkommensverteilung) (Henning, 1988)。例如對生產的補貼，往往是所得高者補助也多，形成部門內所得分配不公平的現象。類似的情形也出現在德國農民社會保險制度。以往德國農民年金保險，不論所得高低，繳交相同的保險費 (Einheitsbeitrag)，年金額度亦與所得無關，不同所得者的絕對受益金額相同；1986 年起則改採差異級距補助保險費，藉以

校正上述不公平現象（Albers, 1988）。不過截至目前，農民健康、職災及長期照護保險，在考慮政府補助財務赤字後，則其保險費累退的程度遠較一般社會保險高，更偏離社會保險互助（Solidarität）的精神。

政府對農民社會保險制度的補助，應採何種方式為佳？迄今尚無定論。目前德國政府同時補助個人保險費與整體財務赤字，亦有學者提議整合農民社會保險與一般社會保險制度（財務上或組織上）（Hagedorn, 1982, 1987, 1991）。由於農業人口數目與結構持續變化，政府補助對部門間與部門內所得重分配的影響，將愈難估算。

社會保險制度源於受雇者階層的需要，保險費的課徵主要以薪資所得為準；直至今日，雇主或獨立執行業務者仍非社會保險的強制保險對象（高薪受雇者亦非健康保險的強制保險對象）。自力耕作的農民並非受雇者，強加諸一般社會保險制度，自是有所扞格不入，所得的認定即是一例。德國所得稅法對於農業所得（盈餘）的計算，有採市場價格（Verkehrswert, Marktwert）者，有採估算（Schätzung）者，此外更有多項租稅減免措施（Köhne and Wesche, 1995）。目前德國各類農民社會保險，保險費的課徵基準不同於一般社會保險，甚且彼此互異。農民年金保險方面，名目上單一保險費，實際上保險費補助不一，而補助的標準則以所得稅法上的綜合所得總額為依據。農民健康保險方面，以農地面積估算保險費，則未免失之草率，財產與所得混淆不清；未來（1999 年起）擬改以記帳（Buchführung）及修正農地經濟值（korrigierter Wirtschaftswert）為依據。以此觀之，德國農民年金保險仍不脫其救助的色彩，而其他農民社會保險則儘可能以一般社會保險的原則與慣例為依歸。

十、結 語

近年來，我國農民社會福利政策方面的問題，廣受各界討論與關心，甚至成為政黨的訴求重點之一。先進國家實施的農民社會保障制度，影響政府財政既深且遠；在當前我國財政赤字已迅速擴大情況下，如何規劃適宜國情的農民社會保險體系以及穩健的財務制度，以便在保障農民的同時，也不致使保險財務及政府財政陷於困境，至為重要。台灣地區的農業發展，面臨了經營規模狹小、農家所得偏低、農業專業化比例低、農業勞動力老化等問題。政府試圖結合社會保險政策和農業政策，以達到保障農民福祉與改善農業結構的雙重目的；其中，又以擴大農場經營規模、改善農業生產結構、提高經營效率、提供農民妥適的社會安全保障為主要政策目標。事實上，我國現階段的政策目標應以改善農業結構為首要，又農民社會保險制度在設計上，應與改善農業結構政策相互呼應，如此一來，農民保險制度才能收到實效。唯長期以來我國政府缺乏農業社會政策的整體規劃，一般農民也普遍缺乏社會互助的共識，「只要福利，不要負擔」，許多民意代表缺乏遠見，將社會救助與社會保險混淆不清，只圖取悅民眾，不計政府的財政負荷；是以，財源籌措與虧損補貼已成為政府財政負擔的夢魘。如何強化我國農業結構政策，並在財務穩健及制度永續的前提下，整合現有農民社會保險制度，則為未來研究的重點。

參考文獻

陳聽安 (1995)，「當前社會福利決策及改善之道」，《保險專刊》，40，8-11。

內政部社會司（編印）(1996)，《外國國民年金及社會保險法規資料選輯（二）》，台北。

Albers, Willi (1988) "Die Abgabenbelastung und die soziale Sicherung der Landwirte in der Bundesrepublik," *Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch*, 65:5, 593-605.

Bundesgesetzblatt, Teil I, 1994, Nr. 51. Bonn, 5. August 1994.

Bundesministerium der Finanzen (Ed.) (1993) *Finanzbericht 1994*, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ed.) (1994) *Sozialbericht 1993*, Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ed.) (1995) *Übersicht über das Sozialrecht, 3rd edition*, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ed.) (1994) *Soziale Sicherheit für unsere Landwirtschaft*, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ed.) (1997) *Agrarbericht der Bundesregierung 1997*, Bonn.

Feldenkirchen, Wilfried and Dieter P. Herrmann (1988) "Das Gesetz über eine Altershilfe fuer Landwirte (GAL)," *Zeitschrift fuer Agrargeschichte und Agrarsoziologie*, 36:1, 78-97.

Flecken, Hans Ludwig (1995) "Alterssicherung der Landwirte," in

Übersicht über das Sozialrecht, 3rd edition, edited by Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bonn), pp. 539-565.

Hagedorn, Konrad (1982) *Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Hagedorn, Konrad (1987) "Alternative Modelle zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung," *Landbauforschung Völkenrode*, 37:4, 249-267.

Hagedorn, Konrad (1991) "Financing Social Security in Agriculture: The Case of the Farmers' Old Age Pension Scheme in the Federal Republic of Germany," *European Review of Agricultural Economics*, 18, 209-229.

Henning, Friedrich-Wilhelm (1988) *Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Deutschland, Band 2: 1750 bis 1986, 2nd edition*, Paderborn: Verlag Ferdinand Schoeningh.

Henrichsmeyer, Wilhelm and Heinz Peter Witzke (1991) *Agrarpolitik, Band 1: Agrarökonomische Grundlagen*, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.

Köhne, Manfred and Rüdiger Wesche (1995) *Landwirtschaftliche Steuerlehre, 3rd edition*, Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.

Kolb, Rudolf (1983) "Altershilfe für Landwirte," in *Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Berichtsband 2*, edited by Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH), pp. 283-349.

v. Maydell, B. (1988) "Die soziale Absicherung der Bäuerin -

Defizite und Reformmöglichkeiten -," *Zeitschrift fuer Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, 27:11, November, 561-574.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Ed.) (1995) *Almanach der Bundesregierung 1995/96*, Bonn.

Rombach, Wolfgang (1995) *Alterssicherung der Landwirte: Das neue Recht nach dem Gesetz zur Reform der Agrarsozialen Sicherung 1995*, Freiburg i. Br.: Rudolf Haufe Verlag.

Zindel, Gerhard (1996) "Die agrarsoziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland nach der Agrarsozialreform 1995," *Agrarrecht*, 26:5, May, 147-149.

福利、保險、價值理念：全民健康保險財源籌措之本土化考量

王 正*

摘 要

殊價財的財源籌措性質與公共財和私有財是不同的。公共財一般而言經由租稅轉由政府提供；私有財則透過價格經由市場提供。殊價財的財源及提供管道可以類似公共財，亦可類似私有財，或者混合型式。若政府對殊價財的保費補貼率爲零時，則與私有財透過市場的價格決定無異；經由租稅融通之補貼率爲 100%時，其性質轉類似於公共財，由政府直接提供；因此當補貼率介於 0%與 100%之間時，其性質則屬於準私有財或準公共財，兼具保險與福利雙重混合屬性。財源籌措經由租稅管道，其財貨性質近似於「福利」；由於保費的特性類似價格，其對應之財貨屬性則爲「保險」性質。就本質而言，無論政府是徵收「租稅」抑或收取「保費」，皆是全體人民的負擔。惟從醫療資源分配「公平」與「效率」的角度檢視，租稅與保費在意義上是截然不同的。全民健康保險制度從規劃、立法至執行，有關其制度設計及財務規劃之理念究應採保險抑或福利，卻一直擾攘不休，爭議不止。本研究首先將從醫療照護鉅視面的價值體系著手，由規範性理論層面來檢視福利與保險之配合。同時輔以世界各國實證性考量其特有政治、經濟、社會、文化等既定因素後的租稅／保費配合現況，以迴歸量化處理界定合理的混合比例範圍。最後再從我國醫療本土化的角度，計算全民健康保險制度中福利所應佔之比重。希望對於目前全民健康保險中，有關財源籌措福利部分所佔適當比重之爭議，能在政策修訂上提供更寬廣的思

* 作者為中正大學社會福利研究所教授。

考空間。

一、緒 論

健康保險屬社會安全制度中的一環，最早開始於1883年的德國。及至二次大戰之後，各種健康照護制度如雨後春筍般在世界各地萌芽，蔚為潮流。根據統計資料，至1996年止，全世界已有108個國家提供各種型式的醫療照護制度。國民的健康照護，已被視為是一種人民的權利與國家的責任；我國當然也不例外，憲法第九條即規定:「國家應推行全民健康保險」。然而，此一劃時代、攸關全民福祉的社會福利制度，從規劃、立法至執行，有關其制度設計及財務規劃之理念究應採保險抑或福利，卻一直擾攘不休，爭議不止。

目前世界各國為了籌措健保財源，在理念上大抵採用兩類型制度：一種是福利型制度，由政府徵稅編列預算來支付大部分的醫療支出，被保險人不必繳納費用（保費）；另一種是保險型制度，由保險費來支付醫療成本。就本質而言，無論政府是徵收「租稅」抑或收取「保費」，皆是全體人民的負擔。惟從醫療資源分配「公平」與「效率」的角度檢視，租稅與保費在意義上是截然不同的。首先就負擔的公平性而言，必須比較我國租稅體系以及費率結構之間「累進」程度的大小；其中，「保險費」之徵收由於有最低、最高投保薪資之規定，使得保費之繳納已類似於「人頭稅」，其累進程度往往小於租稅之課徵。其次就資源使用效率而言，由於現今租稅之徵納「能力原則」較受到重視，形成納稅者不一定是利益享受者，使得財貨的享有與相對代價的償付之間，兩者並無顯著關聯；而保費的繳納精神係循「受益原則」，類似市場價格機能（強調對等報償性），配置效率較高。就此而言，如果僅從公平與效率的角度檢視租稅與保費的配合,

焦點仍然是模糊的。

除了前述公平與效率的考量外，就行政成本而言，如以租稅支應健保財源，則所謂之「資產調查」、「身份轉換」、「低報投保薪資」、「職業工會與低收入戶保費負擔」等問題皆可避免。同時，一般商業保險的成本是與風險高低相關聯的，因此，高風險的人就須付更多保費。強制性的全民健康保險，保費的高低並不是由風險的大小來決定。換言之，社會上最需健康保險的人口並不需要付出更多的保費，這是社會保險與商業保險二者根本的差異，也是社會保險具有強制性的理由。由於每人所享受的醫療照護，與其所繳納費用高低並無緊密關聯，此種「無對等報償性」之特質，使得全民健保之財源其中部分可由「租稅」來支應，有其適當性。惟，福利（租稅）部分所應佔之「合理」比重為何，換言之，適當之補助比例水準值得我們深入研究。

政府開辦全民健保之主要目的在於保障國民之身心健康，對遭遇疾病者提供良好的照護，使其能維護或恢復健康及工作能力。因此，健康照護具有殊價財(merit goods)及外部經濟(external economics)之特性，因而不但提供政府干預此制度之理由，更說明了政府以預算（租稅）對特定民眾族群補助保費之必要性。觀察我國目前健保所採取的制度是福利與保險兼具的制度，對無力負擔保費的人，政府為其負擔，而政府與雇主也負擔所有人一部分的保費。現行健保保費全額減免（100%由政府以租稅支應）部分，依對象加以區分，有如下各類：

1. 低收入戶；
2. 榮民；
3. 中低收入戶七十歲以上老人；
4. 重度或極重度殘障者；
5. 公保繳費滿三十年以上者。

目前有部分學者和民意代表提出全額減免對象應擴大範圍，希望涵蓋六十五歲以上全部老人以及三歲以下之兒童。換言之，擴大健保制度中福利部分的比重，同時縮小保險的部分。至於保費部分減免（補貼）範圍，則有：

1. 70% 由政府補助者：榮民之眷屬、農漁業工作者等；
2. 60% 由政府補助者：公務人員、軍人眷屬等（惟其中部分的政府補助屬雇主負擔）；
3. 40% 由政府補助者：職業工人及其眷屬、地區人口等；
4. 30% 由政府補助者：私校教職員及其眷屬等；
5. 10% 由政府補助者：公民營企業之勞工及其眷屬等。

此外，以上五大類補助對象除享有所屬補助類別之補助比例外，其保費之自付部分尚可進一步依殘障除度享有以下兩類保費補助：

1. 50%由政府補助者：中度殘障者；
2. 25%由政府補助者：輕度殘障者。

換言之，被保險人如屬農漁工作者又同時屬中度殘障者，則其保費總額之 70%以及其自付額(佔總額之 30%)的 50%均由政府補助，其總和的補助比例為 85%。表 1 資料顯示政府目前健保費用補助之金額及其比重。

表 1：政府健保保費補助金額及比例

單位：億元

項目	八十四年度 (84.3~84.6)	八十五年度 (84.7~85.6)	八十六年度 (85.7~85.11)	累計	比例(%)
政府保險費補助款(租稅)	240.48	717.84	291.22	1249.54	30.10
投保單位及保險對象保險費	546.04	1654.55	700.91	2901.50	69.90

資料來源：行政院衛生署(1997)，全民健康保險實施二年評估報告。

被保險人除了保費的負擔外，就診時尚需繳納部分負擔費用。所謂的「部分負擔」其目的一方面減少醫療資源的過度使用，降低醫療費用支出；同時結合分級轉診制度，使醫療資源的使用更有效率（李玉春，1994）。惟目前有部分人士主張免除部分負擔的繳納由政府以租稅補貼，除低收入戶外，希望將範圍擴及中低收入戶、七十歲以上老人及三歲以下兒童。換言之，擴大醫療保險中福利部分所佔的比重。因此，問題的關鍵在於保險與福利之間的平衡點在那裡？誠如前述，就理論而言政府以租稅補貼全民健保的保費有其合理性與正當性，制度的特色往往能夠在財務面反映出來。惟一般而言，若補貼之比重超過50%以上者，亦即福利之性質（意義）超過保險，則需要審慎考量。本研究首先將從醫療照護鉅視面的價值體系著手，由規範性(normative)理論層面來檢視福利與保險之配合。同時輔以世界各國實證性(positive)考量其特有政治、經濟、社會、文化等既定因素後的租稅／保費配合現況，以迴歸量化處理界定合理的混合比例範圍。最後再從我國醫療本土化的角度，計算全民健康保險制度中福利所應佔之比重。希望對於目前全民健康保險中，有關福利部分所佔適當比重(亦即保費之適當補助水準)之爭議，能在政策規劃上提供更寬廣的思考空間。

二、健保財政之福利倫理

由於醫療照護為一種殊價財貨，在財源籌措上具有混合之特性。因此，租稅與保費適當配合比例，亦即「福利」與「保險」所應佔之比重，純粹就學理上處理有其困難性與特殊性。換言之，如果我們僅從醫療資源配置的效率與公平角度切入觀察，是不太有意義的。有關醫療照護財源籌措之

研究，必須從社會的「價值體系」(value system)著手，才能夠攫住問題的真正重點。

有關社會保險(或全民健保)之財務規劃，政府所面對的規劃議題，主要有下列三類：

(一) 絕對貧窮與相對貧窮概念之選擇；例如，有關全民健保保費之補助，考慮之主要對象以低收入戶為主呢？或是擴大及於中低收入戶、老人、兒童、殘障等對象？

(二) 保險給付對象為全面性(universality)或選擇性(selectivity)的考量；換言之，權利與義務的對等關係，公民權或社會權的考量，強制與自願的選擇等均為考慮的依據。

(三) 財源之籌措以租稅融通為主或保費繳納為考量；亦即「福利」性質與「保險」性質之選擇。

上述有關財務規劃的各類選擇問題，並非從單一的經濟或社會、政治等傳統角度切入即可獲得解答，也並不能僅僅從公平及效率的觀點討論即能瞭解。對「社會保險」認知的價值理念(或意識型態)才是「選擇」的主要依據。不同的價值理念，則對資源的配置「原則」有不同的看法。因此，經濟學家(或社福學者)對於如何「適當」選擇財務機制彼此間很難有共識。基於此，本研究嘗試從三種不同的價值理念切入，說明意識型態與財務規劃之間的關係，冀盼能夠在研究上對保險與福利之間的配合有所突破。

(一) 自由主義理念 (The Libertarian Position)

雖然自由主義理念對社會責任(尤其是規範資源在各人(individuals)之間分配原則)的界定範圍頗為廣泛，惟主要的主張仍然清楚明確，Nozick、Hayek、Wicksell 等人為主要之代表人物。Nozick 所提出的維護(財產)所有權(entitlement)觀點清晰的表達了社會責任範圍(social contract)，

認為有關資源分配原則應依據個人的努力及能力；同時個人也有充分權利(自由)選擇其所好(對其擁有的資源有充分的支配權利)。自由主義理念的學者贊成某種程度的資源重分配(例如社會救助)，其原因可能是基於慈善心、同情心，以及認為所得分配過於惡化將造成社會的不安定，進而危及所有權之維護。贊成社會救助雖然代表著一種資源分配的理念，惟我們不能依此解讀為自由學派贊成社會公平分配正義的資源分配原則。基於此，自由主義之社會福利政策，認為政府干預愈少愈好(minimize the intervention of the state)，避免危害個人的自由權與財產權維護。此種理念下有關全民健保之財務規劃，絕對貧窮的概念往往被採納引用。換言之，政府對保費之補助(亦即福利所佔之比重)限於最基本的部分，僅以低收入戶為主要考量。當然，此種理念下保險給付對象的考量以選擇性(selectivity)的型式為主，強調權利與義務之間的對等關係。同時由於對等關係的強調，希望將費用的繳納者與保險給付的受益者緊密的結合，因此財源籌措將以指定用途稅(保費)為主，一般性租稅為輔。換言之，「保險」理念成為健康保險制度規劃的最高指導原則。在此原則下，政府以租稅補貼保費之部分，亦即福利所佔之比重往往不超過四分之一的比例。

(二) 社會市場經濟理念 (Social Market Economy)

有關社會市場經濟的名詞最早是由德國的經濟學者Muller所提出，其主要的主張是認同市場經濟的運作，但是亦要求資源分配的公平。基本上，此種觀念乃資本主義經濟學者與社會主義學者思潮的混合，將前述所有權(entitlement)的權利理念擴張延伸至社會上每一個人能擁有維持基本生活的資源，使其能發展其機會潛能(latent talents)的權利，亦即平等機會權(equal opportunity right)的考量。其中，基本的生活資源包括健康、教育等財貨。因此，提供全民性的健康照護以及相當程度的義務教育成為政府的責任。雖然，整體資源配置的架構是建立在市場經濟體系的運作，

惟每人均有權利獲得基本生活資源的擁有，使得財貨的分配不致於太過懸殊。換言之，社會市場經濟理念在生產面強調效率，在分配面著重公平(當然租稅的配合亦很重要)。基本上，此種理念下的政府責任特別凸顯在人力資本投資(investment in human capital)的強調，希望藉此達成所謂的社會公平或正義。事實上，社會市場經濟的理念，在實施上亦有相當大的差異情形，惟主要在於對生產組織(organization of production)觀點的差異。其中一派認為組織的型式並不重要，「競爭」誘因機制的設計才是重點；另外一派則強調生產資本(包含人力資本)所有權的分配必須公平(equality in the ownership of capital)。

從資源的分配面觀察，租稅(所得稅)政策就所得(或財貨)重分配角色扮演重要的功能。惟，從資源的生產面檢視，發現人力資本配置(累積)的重新思考才是斧底抽薪根本的解決之道。換言之，有關機會權的主張乃成為人力資本配置的主要參考依據。就此而言，教育以及健康照護的獲得屬於基本機會權的範疇，同時亦能提升生產面之效率(林振輝 1997)。由於所得分配產生差異的主要來源在於資本所得分配的差異過於顯著，因此藉由改善人力資本分配狀況，不但能提高整體資源的生產效率維持市場經濟的運作，亦能改善所得分配，公平與效率的目標均能同時達成，此為社會市場經濟學派核心理念。

經由前述的說明，瞭解有關政府在全民健保財務規劃角色的定位，顯然較自由主義的理念更為積極和深入。因此，政府對健保財源之補助將以相對貧窮的概念擴大補助的對象至中低收入戶、老人、殘障等弱勢團體。同時，為了提升人力資源的累積及改善其分配狀態，健保的給付對象則是以全面性的考量為主，全民強制納保參加。有關財源籌措將不以純粹的保險原則(insurance principle)為考量條件，因此繳費與給付之間的關聯性不必緊密結合。換言之，健保財源將以租稅融通和保費繳納並重，其中租稅融通部分最高不超過財源比例四分之三為原則，政府的角色仍然屬於財

務補助 (public financing) 的定位上。

(三) 集體主義理念 (The Collectivist Position)

集體主義理念與前述介紹的其他二種理念明顯差異之處在於福利財務(welfare financing)定位的不同。本理念強調政府應透過一般性租稅或本身直接提供(public provision)特定的福利財貨供消費者消費。事實上，三種不同理念亦有共通之處，亦即均在追求某種程度社會與個人的「自由」。Dasgupta 教授認為個人擁有資源數量多寡與擁有追求自由的程度之間有非常高的相關性，透過政府提供特定的基本財貨(例如醫療、教育、生活津貼等)，讓每一個人均能獲得最低的經濟安全保障，亦即生存的合理權利與自由。換言之，基本財貨的適當滿足，亦是一種能自由趨近(獲得)資源的象徵，就此而言前述有關資源配置三種不同哲學理念的追尋是一致的。

醫療照護(教育亦然)因為具有集體共同消費的特性(communality of consumption)，屬於基本必需財貨，社會共識性(concensus)相當高，政府應當提供(public provision)的責任顯得非常重要。在此普遍性(universality)原則下，人人均有基本的消費權利(equal access to consumption)，財源則由一般性租稅融通，權利與義務之間沒有明顯對價關係。政府福利財政的角色定位超越財務補助(financing)層次，進入直接提供(provision)財貨的層面。由於保險原則的不適用，醫療資源的配置乃依據「需要性」，被保險人的納費條件不是考量要點，因此保費徵收採能力原則或受益原則的考量顯得沒有意義。就此而言，政府提供的醫療照護性質具有服務特性(health service)，而非屬於保險(health insurance)性質。

由於政府無法精準的衡量(或知道)個人醫療照護需要性程度，因此可行的做法就是假設每人具有相同的需要(equal needs)。職是之故，集體主

義理念所強調政府提供的福利財貨並非最低水準(minimum standard)而是單一水準(uniform standard)。基於此，由於市場之價格(保費)機能無法提供消費者齊質固定之消費水準，政府的直接提供是唯一可行方式。換言之，此理念主張福利財源以一般性租稅融通，而非以指定用途稅(保費)籌措；亦即福利的成份超過保險的性質。由於納費者與使用者之間的關聯性切斷，亦即費用缺少「量入為出」的控制機制，容易形成醫療照護支出面不斷擴張，因此總額預算制度(global budget)的採用則往往具有支出面的剎車功能。剖析並綜合前述三種不同價值理念，瞭解意識型態才是決定健保制度財務規劃之主要因素，現整理如表 2 所示：

表 2：醫療照護之意識型態與財源籌措

價值理念	自由主義理念	社會市場經濟理念	集體主義理念
福利倫理特色	財產權	機會權	公民權
因素組合*	A + C + E	A + D + E B + C + E B + C + F B + D + E	B + D + F
配置機制	市場為主	市場與政府並重	政府為主
結構特性	強調效率	平衡考量	強調公平
權利與義務	明 確	相 關	鬆 散
所得重分配	弱	中	強
財政負擔	輕	中	重
財務型態	保險型	保險福利混合型	福利型
租稅比例	0%~25%	25%~75%	75%~100%
保費比例	75%~100%	25%~75%	0%~25%

*註：醫療健保財務結構之考量因素：

A.絕對貧窮　B.相對貧窮

C.選擇性　D.全面性

E.保費為主　F.租稅為主

(四) 醫療制度的財務類型

雖然醫療價值體系各有各的特徵，但是由於各國的政策理念不同，因此即使採取相同的理念，其醫療系統也有相當的差異，甚至產生採行相同的制

度，其醫療體系不符合前述特徵亦有所聞，故此些特徵僅可做為一般性的原則，而無法一概適用於各個國家。前述三種不同價值理念的醫療照護制度，雖然在意識型態上各有各的特徵，但是由於各國歷史的演變與社經背景的不一，乃發展出不同類型，概略地區分，約分社會保險、福利、商業、儲蓄與多元混合等型態，茲按分類敘述如下：

1. 社會保險型

社會保險型又可分：

(1)分散型社會健康保險制度，是將全國人民分散成各種職業如農民、漁民、礦工、勞工、公務人員等團體，各自成立健保單位，至於無職業者，則在各地區分別成立地區性保險單位。分散型社會保險最具代表性的國家為德國、奥國、荷蘭等採類似的健康保險制度。此制度最大的特色是各保險單位大小不一；給付與保險費負擔互不相同，但相差不會太大，它的優點是比較切合被保險人的需求，缺點是有些小的保險單位風險分攤不足，財務容易發生困難。

(2)集中型的健康保險是將全國人民納入一個保險機構，負責辦理所有地區與職業被保險人的健康保險，我國中央健康保險局即是採取此種類型的制度。主張採集中型的健康保險制度，最大優點是比分散型的健康保險制度之行政成本低、風險分散較大，但集中型也往往有不能完全符合被保險人健康照護需求的缺點。

2. 福利型

福利型的健康照護已超越社會保險制度，因為在此一制度之下，健康照護被視為政府實施的社會福利措施的一種。福利型的健康照護，人民並不需要支付保險費，辦理此項制度的財源來自一般稅。採行福利型的國家最早為英國，於一九一一年付諸實施，之後瑞典、挪威、丹麥等國亦採行此制。福利型的健康照護制度的特色是全國人民分地區納入當地醫療照護部門，

接受各該地區領取薪資的醫生之醫療服務，所以英國此制度稱作國民健康服務(National Health Service, 簡稱 NHS)。福利型制度的優點，不需要繳交保險費，尤其對低收入者，可減輕負擔，但此制的缺點，特別是重病需要住院或手術，等待時間極長，由於此項重大缺失，不少高所得者往往另外參加商業健康保險制度。

3. 商業保險型

實行商業保險型的健康照護，是除老人或窮人之外，政府不負照護人民健康之職責，此項工作是由民間健康組織擔任，像美國健康維護組織(Health Maintain Organization, 簡稱 HMO)、藍盾(Blue-shield)、藍十字(Blue Cross)等，其中有些聲稱並非營利性組織(Independent Practice Association, 簡稱 IPA)。因為這種組織承保的醫療範圍各不相同，保費之收取也並無統一標準，它的優點是各健康保險組織有相互競爭的功能，但因為是民間組織，難免會有商業利潤的考量，並且容易產生保險上的逆選擇問題。

4. 儲蓄型

儲蓄型的健康照護，是政府採取強制儲蓄的方式，將個人所得中的一部份，強迫儲存作為醫療支出的財源，此稱為「醫療儲蓄」(Medical Save)。每人或每戶設有一醫療儲蓄的帳戶，指定該儲蓄僅僅作為個人或家庭醫療支出之用途。採行這項制度的國家有新加坡、馬來西亞等國。此項制度的優點是，不致產生商業保險中之逆選擇，但缺點則是完全缺乏風險分攤，毫無所得重分配的功能，是一種自助而非互助的強制式的健康照護制度。

5. 多元混合型

混合型有多種方式，有些國家的健康照護是社會保險與福利型的多元混合，像加拿大有十個省是採福利型，健康照護的經費主要來自稅收，而英屬哥

倫比亞(British Columbia)與阿伯塔(Alberta)兩者取自保險費。美國的健康照護制度，嚴格的說屬商業保險與福利型的混合，其中老人與窮人的Medicare和Medicaid大部分財源是由政府補助。

三、租稅與保費之取捨

殊價財(merit good)的財源籌措性質與公共財和私有財是不同的。公共財一般而言經由租稅轉由政府提供；私有財則透過價格經由市場提供。殊價財的財源及提供管道(financing and provision)可以類似公共財，亦可類似私有財，或者混合型式。有關混合的類型，如果偏向公共財的類型，則稱準公共財(quasi public goods)；偏私有財的性質，則稱準私有財(quasi private goods)。在此值得一提的是，有關殊價財的財源籌措(financing)及提供管道(provision)二者是不同的。換言之，若政府經由租稅融通對殊價財的補貼率(public financing)為零時，則與私有財透過市場的價格決定無異；補貼率為100%時，其性質轉類似於公共財，由政府直接提供(public provision)；因此當補貼率介於0%與100%之間時，其性質則屬於準私有財或準公共財，兼具保險與福利雙重混合屬性。

財源籌措經由租稅管道，其財貨性質近似於「福利」；由於保費的特性類似價格，其對應之財貨屬性則為「保險」性質。誠如前述準公共財與準私有財之財源籌措，在本質上屬於租稅與保費之混合。換言之，準公共財之財源中租稅所佔比例較重，而準私有財則保費所佔比例較高。例如，英國之健保制度絕大部分財源(百分之九十)由政府預算編列支應，性質上接近準公共財與公共財之間，具有福利的特性；美國之健保主要依賴市場之運作，在屬性上屬於準私有財性質濃厚。

早期，醫療保險基金是由勞工彼此之間，以一種互相協助的自願方式加以募集，以保護彼此之間的共同利益。勞動者之所以如此做，主要是基於下面各項原因：(一)某些意外傷害的發生，勞工本身也要負起某種程度的責任；(二)費用的繳納，使得利益的享受成為其應得的一部分；(三)勞動者參加保險，在形式上類似一種強迫性的儲蓄，以備未來不時之需；(四)由於勞動者本身繳納了費用，因此有權力參與保險制度之運作與管理；(五)基於使用者與納費者往往為同一群人，因此可避免浪費；(六)受益者付費理念的實踐。

隨著民主政治的發展以及社會主義思潮的興起，醫療保險財源籌措方式，有了結構性的改變。由原先勞方單獨負擔，漸漸轉變成勞、資雙方共同承擔。僱主之所以負擔之理由，有下列幾點：(一)維持其所僱用之人力資本，以及某些意外災害之發生的責任是屬於僱主的；(二)保險產生的利益，僱主也可以享受（例如，全民健保能提昇勞動者的生產力）；(三)因為負擔了一部分的費用，因此有權力參與保險制度規劃與管理。

為了維持制度的合法性與持久性，保險財源籌措產生制度性的改變，財務轉由勞、資、政三方面共同負擔。換言之，財源籌措由勞、資所繳「保費」性質轉變為勞資政所繳租稅與保費之「混合」型態，亦即融合了福利之性質在內。政府介入之原因，主要是：(一)基於社會正義，保護弱勢團體是政府的責任；(二)特定意外事件的發生，政府也應負擔部分責任；(三)醫療保險制度能夠減少疾病發生所產生的社會成本，屬於外部效果內部化的一種補貼；(四)醫療保險與社會救助之間存有替代性關係，因而減輕政府財政負擔；(五)政府本身即為某些勞動者的僱主，理應承擔一部分費用。

早期因為租稅課徵的「能力原則」受到重視，使得公共財貨的享有與相對代價的繳納之間，兩者並無關連，從而產生「財政幻覺」(fiscal illusion)。於是一方面要求政府增加提供服務，一方面又不願負擔租稅，

此種「白吃午餐」的心理造成政府部門不斷擴張，致使公共支出日益龐大，財政益趨困難。在這種困難下，除了對於一般租稅制度加以全盤探討外，政府之財政收入原則和結構，亦需重新檢討，以抑制公共支出的過度膨脹，並減輕因負擔過重而使人民對一般性租稅所產生的抗拒，從而達成「節流」與「開源」的目的。於是近年來，政府財政活動的目標逐漸趨於重視資源配置，設法提高政府支出的「效率」。影響所及，政府對財源的籌措，乃部分改循受益原則為依據，指定用途稅(保費)遂成為政府籌措財源的重要方式之一。

指定用途稅理論的主要邏輯基礎就是受益原則。換言之，政府直接向受益者課徵，減輕財政負擔，並且亦可取得提供該項公共財貨所需之財源。同時，經由人民支付的「意願」，可以顯示出人民對該項公共財的需求「偏好」。若對受益者從公共財所獲得的邊際利益收取費用，或從政府因公共財的提供所產生的邊際成本收費，使得保費等於邊際成本及邊際效益，則所決定之醫療照護趨向於最適提供水準。

受益原則代表納稅者與政府間的一種「對等報償」之交易關係，換言之，如同透過「市場的議價制度」來決定公共財的提供數量與租稅的價格負擔。由於政治型態與民主投票方式的運作，以一般性租稅融通容易產生所謂「政府失靈」的情況，造成準公共財數量配置的缺陷，降低資源使用上的效率。指定用途稅可促使納稅人（或者投票者）以及受益者對政府所提供的公共支出，作更合理的評估與選擇，使政府所提供的公共財貨與勞務之配置更接近柏瑞圖最適數量。

四、公共選擇與財源籌措

政府的責任與角色究竟為何？一直是財政學理論上游層次的探討，財源的配合與籌措則是下游的對應結果。福利財貨的供給決策和私有財的供給決定過程是不同的，必須透過公共選擇的方式進行。在民主政治下，政府資源的配置往往透過預算經由選舉所產生的民意代表所決定。國會議員在議決公共預算的水準和支出時，與私人在決定如何支配本身所得的過程有很大差異。換言之，現代資本主義(或社會市場經濟主義)中的政治過程是否能夠與私人財貨競爭市場中的價格機能一樣，可以導引資源最適的使用，是研究政府功能和表現的重要課題。基於此，本文將從公共選擇(public choice)理論著手，試著從廣度(range of government activity)和深度(degree of activity)面來釐清政府在資源配置的責任與角色，尤其是政府在健康照護制度中財源籌措的定位。由於二次戰後世界經濟蓬勃發展，給了擴大政府規模的原動力，福利財貨普遍提供蔚為潮流趨勢，誠如 Wilensky 教授指出 'economic growth and its demographic and bureaucratic outcomes are the root cause of the general emergence of the welfare state'。其中，尤其是經濟發展的成果擴大整個經濟資源(economic cake)，使得政府能提供更多的服務而不必大幅增加人民的稅負，福利國的興起因此沒有遭遇任何阻礙。

由於政府社會福利相關的活動(例如健康保險、年金保險等)和人民的日常生活，有著密切的關係彼此緊密互動。因此，就政治體系內資源的配置機制而言，民眾對政府責任認知及施政滿意度的高低，是決定福利規模的重要因素。依據 Ardigo 教授的文章，我們瞭解歐美地區的民眾普遍均認為提供病患適當的醫療照護是政府的責任(表 3)，同時對政府施政的滿意度也很高(高達 71%)，顯然責任與滿意度之間有著某種的相關性存在。進一步觀察，發現在政府總預算固定的情況下，若需要調整支出結構，民眾也普遍認為應增加健康照護的支出(表 4)。就此而言，歐美民眾不但認為醫療照護(相對其他福利支出)是政府的重要責任，同時也應該擴大支出。換言之，

醫療照護的性質顯然應提升其福利性縮減保險性，提高政府對醫療支出的補貼。

表 3：歐美民眾對政府處理政務之責任及評估（%）

	屬政府責任之態度		議題評估			
	可能不是	的確是	非常好	好	不好	非常不好
工作的提供	29	36	12	47	33	9
所得分配	32	36	4	34	42	19
物價控制	11	62	2	15	45	38
提供老人基本生活水準	9	67	9	51	33	7
提供病患醫療照護	4	69	15	56	23	6

資料來源：Ardigo', Achille (1995). "Public Attitudes and Changes in Health Care Systems: A Confrontation and a Puzzle." in *The Scope of Government*, edited by Ole Borre and Elinor Scarbrough.

表 4：歐美民眾對於不同政策領域政府資源重新配置之態度

總預算固定情形下：	認為應減少支出（%）	認為應增加支出（%）
文化及藝術	41	3
失業補助	28	8
治安維護	6	12
退休	4	16
教育	5	18
環境保護	6	19
健康	4	26

資料來源：同表 3

進一步觀察各國民眾對政府處理醫療照護之評估及責任(如表5所示)，發現福利性質較高的國家(如英國、紐西蘭等)，民眾的滿意度評估及政府責任的看法，均較保險性質濃厚的國家(如美國、瑞士等)為正面。換言之，滿意度、責任性及福利性三者彼此之間處於一種共振狀態，值得我們注意。

表 5：各國民眾對政府處理醫療照護之評估及責任 (%)

	評　估			責　任		
	好及非常好	非常不好	其他	最重要及重要	一些	沒有
英國	85	3	12	95	5	0
紐西蘭	84	2	14	93	6	1
德國	81	3	16	95	5	0
澳洲	79	2	19	94	6	0
瑞士	72	4	24	86	13	1
芬蘭	71	4	25	95	5	0
美國	61	10	29	78	19	3
義大利	38	23	39	95	4	1

資料來源：同表 3

現在就歐洲各國社會福利支出佔GDP比重(福利規模)的長期變化(1950 年~1990 年)而言，發現比重從 6.6%成長為 17.4%，幾乎達三倍規模，印證了福利國的潮流(如表 6 所示)。進一步檢視社會福利財務結構的福利屬性，發覺相當穩定。換言之，政府租稅補貼佔財源之比例在 31.9%~37.8%之間變動，長期間變化不大。總體而言，歐洲社會福利財務上顯現出的屬性，保險性質仍然大於福利性質。雖然，福利財貨的規模改變(擴大)，惟其財務屬性並沒有明顯的改變。但是觀察表 3 及表 4 資料發現福利支出項目間有所調整(增加或減少)，因此福利資源的配置與結構事實上產生變化。亦即一方面在健康照護提高福利的屬性，另一方面卻在失業補助方面降低其福利性。

表 6：歐洲各國社會福利財源保費與租稅之平均比重*

單位：%

	1950	1960	1970	1980	1990	平均
社會福利支出佔 GDP 比重	6.6	8.7	12.3	16.3	17.4	12.26
社會福利保費收入佔 GDP 比重	4.1	5.5	7.9	11.1	11.4	8.0
社會福利租稅補貼佔 GDP 比重	2.5	3.2	4.4	5.2	6.0	4.26
租稅補貼佔財源之比例	37.8	36.7	35.7	31.9	34.5	35.32
保費收入佔財源之比例	62.2	63.3	64.3	68.1	65.5	64.68

資料來源：1. Goldsmith, M. (1995). "The Growth of Government." in The Scope of Government, edited by Borre and Scarbrough.

2. 本研究自行計算

*註：國家包含丹麥、芬蘭、挪威、瑞典、奧地利、比利時、英國、法國、德國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、瑞士、希臘、義大利、葡萄牙、西班牙等國

我國全民健康保險自開辦以來，學政各界相繼進行各項相關之民意調查(如表 7 所示)。各階段調查結果顯示民眾對健保的滿意度持續上升，表示消費者與政府在經過健保開辦初期的衝擊後，已經逐漸調整彼此適應，實施的成效開始呈現。整體而言，我國民眾對健保制度的滿意度與歐美各國相較差異不大。因此，民眾對有關醫療照護資源配置的看法應是持正面性，亦即政府的責任性及財務之福利性隨著時間逐步調高。就此而言，歐洲各國社會福利財源中租稅之比重，1950 年至 1990 年之間平均約為 35%左右，可做為我國全民健保租稅補貼下限的參考。

表 7：我國民眾對全民健康保險滿意度調查結果

民意調查單位 / 滿意度	84.4.20 聯合晚報	84.4.24 中國時報	84.4.28 聯合報	84.5.25 公衛學會	84.5.29 民生報	84.9.12 國民黨政策會	84.9.27 民生報	84.10.06 台灣省政府	84.10.25 民意測驗協會	85.1.16 自立晚報	85.1.28 行政院研考會	85.2.6 民意測驗協會	85.3.21 行政院研考會	85.5.19 民意測驗協會	85.6.10 民生報	85.8.12 民意測驗協會	85.11.30 民意測驗協會	86.2.15 民意測驗協會
滿意	33.0	20.2	30.0	29.7	39.0	45.0	50.2	47.6	50.9	50.8	54.9	60.7	58.6	53.0	61.0	58.4	68.6	70.5
不滿意	50.0	59.5	53.0	45.1	47.0	44.2	36.5	40.3	38.1	40.5	37.6	32.8	27.4	38.4	27.0	32.4	22.5	23.7
無意見	17.0	20.3	17.0	25.2	14.0	10.8	13.3	12.1	10.8	8.7	7.5	6.5	14.0	8.7	12.0	9.2	8.9	5.7

資料來源：行政院衛生署(1997)，全民健康保險實施二年評估報告。

五、福利屬性之國際趨勢

由於世界各國所提供醫療照護保障的範圍有異，健康保險制度的規模亦頗為不同，因此有關政府以租稅補貼(福利)健康照護經費的國際趨勢比較，除了利用橫斷面(cross section)的資料，反映該國特有的政治、經濟、文化、社會背景因素的影響，尚需輔以時間數列(time series)資料瞭解其社會保險政策的調整方向。有關醫療照護制度中，影響租稅與保費不同財源的配合因素非常多元且複雜，惟本研究將從不同角度切入，試著經由理論與事實的對應觀照，掌握住問題的核心、主軸及其脈動(如圖 1 所示)。就此而言，首先社會的價值理念將反應在不同部門間的總體資源分配；其次，醫療資源在不同部門間的配置與競爭，醫療社會權的演進，以及政府部門內各項政事預算資源之相對競爭與配置等因素，均影響到健康保險制度中的福利屬性(表 8)。

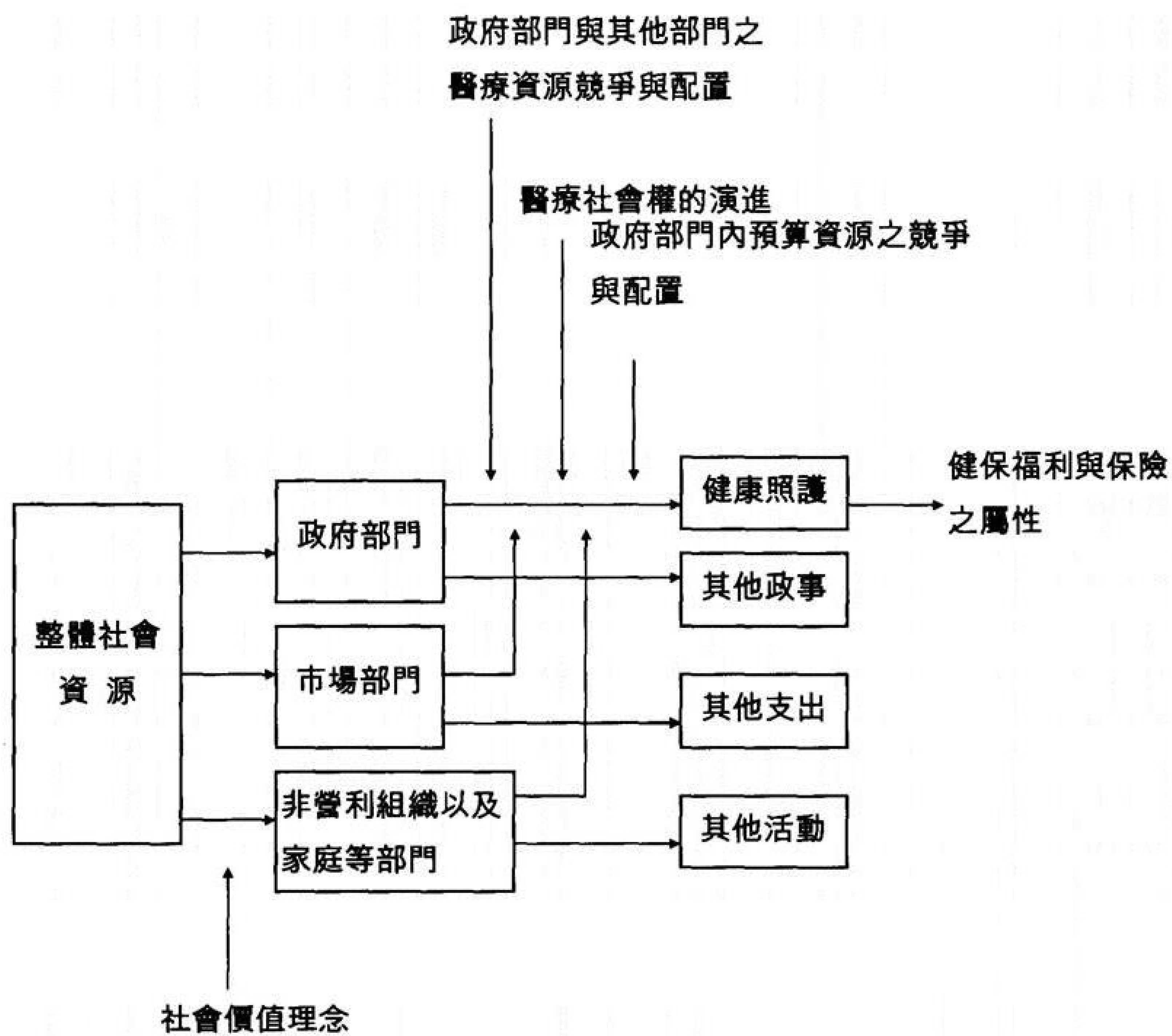


圖 1：資源配置流程與醫療照護制度之屬性

表 8：公共醫療支出財源籌措：稅收之比重

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
澳洲	-	-	-	96.2	89.7	90.0	88.4	87.2	87.2	-	-
奧地利	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
比利時	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
加拿大	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
丹麥	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
芬蘭	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
法國	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
德國	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
希臘	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
冰島	79.0	79.0	82.0	81.0	81.0	81.0	82.0	82.0	-	-	-
愛爾蘭	-	-	-	-	-	-	82.7	81.1	81.1	81.1	-
義大利	68.0	61.5	63.4	63.4	63.8	58.9	60.6	65.3	59.2	54.6	-
日本	39.8	39.9	40.9	39.1	38.1	37.7	36.2	36.0	35.9	35.8	-
盧森堡	48.0	47.4	42.2	42.7	43.8	44.1	47.6	-	-	-	-
荷蘭	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
紐西蘭	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
挪威	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
葡萄牙	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
西班牙	29.5	32.0	33.8	39.1	37.4	38.7	42.1	42.0	79.0	-	-
瑞典	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	89.0
瑞士	-	-	-	-	50.7	49.4	-	-	-	-	-
土耳其	-	-	-	33.1	32.6	33.5	34.1	-	-	-	-
英國	87.8	85.7	85.8	85.6	85.6	84.6	83.1	81.5	79.1	79.2	-
美國	69.9	71.6	71.9	70.3	69.6	68.5	68.5	68.8	68.1	-	-

資料來源：OECD (1993). *OECD Health System: Facts and Trends 1960-1991.* Paris: Head of Publications Service, OECD.

(一) 財源屬性之計量檢視

誠如本研究文前所述，政府的租稅規模與意識型態之價值理念息息相關，因此取樣國家稅賦佔 GDP 比重選為代替(proxy)變數(表 9)，一般而言政府租

稅規模愈大，則健保制度財務福利性質愈濃厚。同時，政府公共醫療支出佔社會總醫療支出比重(表 10)，代表醫療市場中政府部門與市場部門的消長關係，屬於醫療資源在部門間的競爭與配置，比重愈高代表政府的責任愈大，民眾認為應該增加支出，福利的性質也愈彰顯。其次，人民在政府公共醫療網下獲得醫療照護之比率高低(表 11)，代表醫療社會權的保障程度；換言之，當醫療資源的配置性質由財產權過渡到機會權再轉型為社會權的型態後，其財務性質也由保險轉為福利。最後，公共醫療支出佔政府總公共支出的比重(表 12)，代表政府在健康照護施政上與其他政事對政府財政預算負擔的相對影響，亦即政府部門內預算資源配置的競爭，因此比重愈高代表對預算資源的相對競爭力較弱，則健保的保險性質超過福利性質。

表 9：世界主要國家賦稅佔 GDP 比重（%）

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
澳洲	29.73	30.14	29.22	31.02	31.06	31.95	32.23	31.90	31.99	32.44
丹麥	45.59	44.79	46.14	47.54	49.00	51.07	51.30	51.94	50.74	48.80
芬蘭	30.12	29.74	29.82	30.85	31.57	33.02	30.97	32.62	32.68	33.67
冰島	31.94	33.26	30.22	31.29	29.43	29.38	29.15	32.42	33.08	32.73
愛爾蘭	30.67	32.45	34.07	35.82	35.37	35.89	35.63	37.94	35.01	-
義大利	19.31	20.53	21.68	22.01	22.12	22.11	22.91	23.50	24.92	25.42
日本	18.88	18.83	22.42	19.34	19.71	19.61	20.83	21.19	21.57	21.83
盧森堡	25.20	23.48	25.51	24.78	25.72	24.92	-	-	-	-
挪威	38.27	37.86	37.63	37.74	39.05	35.52	35.41	35.72	35.45	35.60
葡萄牙	22.82	24.21	25.95	25.91	25.47	25.57	22.32	24.97	25.27	-
西班牙	14.49	14.63	16.49	17.43	18.17	18.91	20.87	21.03	22.60	-
瑞士	19.67	20.00	20.21	20.33	20.04	20.80	20.37	20.50	19.85	20.10
土耳其										
英國	31.20	31.53	30.83	30.86	30.79	30.57	30.29	30.42	30.41	29.10
美國	22.17	21.36	20.98	20.89	21.23	21.25	22.02	21.27	21.55	-
中華民國	19.28	18.39	17.23	17.08	16.12	14.99	14.75	16.30	18.02	20.40

資料來源：陳小紅(1996)，「我國社會福利體系之實施與評估」。

表10：公共醫療支出佔總醫療支出比重（%）

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
澳洲	62.4	60.9	64.5	71.7	71.5	70.6	69.9	68.9	68.8	68.0	67.8
奧地利	69.5	67.7	66.7	66.4	66.7	67.7	67.1	66.5	66.7	67.1	67.1
比利時	81.5	85.9	82.3	83.0	81.8	79.4	83.1	89.1	88.9	88.9	88.9
加拿大	75.6	75.9	76.1	75.2	74.7	74.4	73.3	72.9	72.9	72.2	72.2
丹麥	85.0	85.4	84.8	84.5	84.4	85.5	84.3	83.6	83.2	82.8	81.5
芬蘭	79.7	80.0	79.1	78.5	78.6	79.3	79.6	79.4	80.0	80.9	80.9
法國	79.5	79.0	77.9	77.4	76.9	76.3	76.4	74.7	75.1	74.4	73.9
德國	75.0	74.7	73.3	73.0	73.6	74.1	73.7	73.9	72.2	71.6	71.8
希臘	84.4	91.3	88.0	87.6	81.0	80.7	79.6	82.6	75.0	77.0	-
冰島	88.9	89.1	89.5	86.8	90.7	86.5	87.3	87.1	86.5	86.9	87.0
愛爾蘭	82.8	81.8	79.7	78.0	77.4	76.4	74.7	72.7	73.0	74.8	75.8
義大利	79.4	78.6	78.8	78.1	77.1	75.9	77.6	78.0	76.8	77.6	77.5
日本	70.5	70.3	72.4	72.5	72.6	73.2	72.6	72.4	71.2	71.9	72.0
盧森堡	92.9	93.0	89.2	89.1	89.2	89.4	91.6	91.7	91.1	91.4	-
荷蘭	75.2	76.0	75.3	75.6	75.3	72.4	73.6	72.6	72.2	71.3	73.1
紐西蘭	88.1	84.3	86.1	86.0	85.2	86.3	84.7	84.7	81.7	81.7	78.9
挪威	98.4	97.2	97.9	97.4	96.5	96.4	97.5	95.8	95.6	95.3	96.6
葡萄牙	71.2	62.3	56.2	54.9	56.3	57.8	57.8	57.8	57.8	61.7	-
西班牙	78.7	79.4	84.5	81.7	80.9	79.0	78.3	82.1	80.9	80.5	82.2
瑞典	91.9	91.6	91.5	91.6	90.2	90.0	89.7	89.3	89.2	79.8	78.0
瑞士	68.3	68.5	68.5	68.2	68.6	68.7	67.1	68.2	68.2	68.3	68.3
土耳其	-	-	-	41.5	50.2	41.8	39.6	38.2	36.7	35.6	-
英國	89.1	87.8	87.5	86.9	86.3	84.9	84.3	90.4	83.6	83.5	83.3
美國	42.0	41.3	41.2	41.0	41.4	41.8	42.1	41.6	41.9	42.2	43.9

資料來源：同表8

表 11：公共醫療網下獲得醫療照護之比例（%）

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
澳洲	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
奧地利	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0
比利時	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0	98.0
加拿大	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
丹麥	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
芬蘭	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
法國	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.0	99.5	99.5	99.5
德國	90.0	89.8	90.0	92.0	92.2	92.2	92.2	92.2	92.2	92.2	92.2
希臘	88.0	88.0	88.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
冰島	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
愛爾蘭	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
義大利	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
日本	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
盧森堡	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
荷蘭	74.5	73.8	73.5	73.3	73.2	69.9	69.0	68.9	69.2	69.0	—
紐西蘭	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
挪威	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
葡萄牙	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
西班牙	84.0	85.5	87.0	88.0	90.0	92.0	97.0	98.0	98.9	99.0	99.0
瑞典	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
瑞士	97.0	97.4	97.7	97.8	98.0	98.3	98.7	99.3	99.3	99.5	99.5
土耳其	38.3	39.9	39.8	40.9	42.1	44.3	45.7	48.7	53.6	55.1	—
英國	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
美國	42.0	42.0	42.0	42.6	43.0	43.0	43.0	43.0	43.0	44.0	44.0

資料來源：同表 8

表 12：公共醫療支出佔政府總公共支出比重（%）

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
澳洲	13.5	12.7	13.3	14.3	14.3	14.7	15.0	15.3	15.3	15.4	-
奧地利	11.4	10.7	10.4	10.4	10.5	10.7	10.7	10.9	11.3	11.3	11.2
比利時	9.1	9.9	9.7	9.8	9.7	9.7	10.6	11.9	12.2	-	-
加拿大	13.7	13.6	13.8	13.6	13.5	14.2	14.4	14.6	14.7	14.8	14.6
丹麥	9.7	9.5	9.0	8.9	8.9	9.2	9.3	9.2	9.1	9.0	-
芬蘭	14.1	13.8	13.5	13.5	13.6	13.8	14.0	14.3	15.1	15.3	14.7
法國	12.8	12.5	12.4	12.7	12.5	12.6	12.7	12.8	13.2	13.2	-
德國	13.1	12.8	12.7	13.0	13.3	13.4	13.4	13.8	13.1	12.9	12.3
希臘	13.1	12.6	12.2	11.6	11.5	12.3	11.5	12.2	12.7	12.2	-
冰島	18.0	18.0	18.9	19.0	18.6	18.5	20.8	20.0	19.2	19.2	19.3
愛爾蘭	16.5	14.6	14.1	13.4	13.3	13.2	12.4	11.6	12.0	-	-
義大利	15.4	14.7	14.1	13.9	14.0	13.4	14.4	14.8	14.1	14.8	-
日本	24.3	25.7	27.5	27.6	29.0	29.5	30.4	30.7	30.7	-	-
盧森堡	11.0	10.8	9.8	10.1	9.9	10.3	-	-	-	-	-
荷蘭	10.4	10.4	10.2	10.1	10.1	9.9	10.1	10.2	10.4	-	-
紐西蘭	15.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
挪威	13.5	13.6	13.8	13.7	13.6	13.6	14.0	13.7	13.0	-	-
葡萄牙	11.9	9.9	8.3	8.5	10.1	9.3	9.9	10.0	9.8	-	-
西班牙	13.8	13.8	14.2	13.3	12.2	11.6	11.1	12.1	11.8	-	-
瑞典	13.6	13.3	13.2	13.5	12.3	12.2	12.6	12.8	12.8	11.1	-
瑞士	15.2	15.3	15.7	15.2	15.2	14.9	14.9	15.2	15.0	15.7	-
土耳其	-	-	-	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	2.7	4.0	-
英國	12.3	11.7	12.2	12.0	11.7	11.9	12.0	13.1	12.0	12.2	-
美國	12.2	13.2	13.7	13.4	13.4	13.8	13.9	14.3	14.8	-	-

資料來源：同表 8

現在利用歐洲 OECD 組織所發佈之相關醫療照護資料，藉著計量迴歸的共變數模型(Covariance Model)，整合橫斷面及時間數列資料(pooling cross-section and time series data)，探討福利與保險合理之配合比例，其計量模型設定如下所示：

$$G_{it} = \alpha + \beta \, RTG_{it} + \gamma \, PHEG_{it} + \omega \, PHSR_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中，G = PHET * RTAX ：稅收佔總醫療支出之比重；

PHET ：公共醫療支出佔總醫療支出比重；

RTAX ：公共醫療財源中稅收之比重；

RTG ：稅賦佔 GDP 比重；

PHEG ：公共醫療支出佔政府總公共支出比重；

PHSR ：公共醫療網下獲得醫療照護比例；

ε_{it} ：殘差項，符合古典假設條件；

資料取樣時間（t）：1981 年~1989 年；取樣國家（i）有澳洲、丹麥、芬蘭、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、挪威、葡萄牙、西班牙、英、美等國。

$$\hat{G} = \underset{(.0802)}{-.1471} + \underset{(.1594)}{1.6869}\,RTG \; \underset{(.2559)}{-.8324}\,PHEG + \underset{(.0770)}{.4085}\,PHSR$$

括弧內的數字為迴歸係數之標準誤差

R^2 = .7549;　SE = .1153

(二) 我國健保福利屬性之動態均衡

整體而言，上述估計式係數的顯著性在 1%水準下均顯著，符號也符合預期

值。其次就健保制度福利屬性的影響程度觀察，發現政府賦稅佔 GDP 比重是最重要的影響因素；換言之，社會所形成的價值體系究竟偏向於自由主義的理念呢？或屬於社會市場經濟理念？還是集體主義的理念呢？對福利的屬性有著關鍵性的影響，其間是否蘊含著高福利、高稅賦福利國的現象，值得我們注意。公共醫療支出佔政府總支出比重對福利屬性的影響是負面的，代表在預算資源分配上產生了明顯的排擠效果(競爭壓力)；換言之，當醫療資源大幅擴張時，以租稅預算增加補貼健保財源的幅度往往小於醫療費用的成長。因此，醫療照護制度的屬性產生了質變與量變的現象，一方面福利的特質轉化為保險性質；另一方面保費(類似價格)擔負較重的角色，對醫療資源的膨脹產生某種程度的抑制(縮收)功能。最後，有關醫療社會權(或機會權)的提升，代表政府將在財務上降低民眾就醫時的障礙(equal financial access)。就醫障礙從財務規劃角度而言，保費的降低(亦即增加租稅補貼)使消費者能以低的醫療價格享受醫療照護，社會上不同的所得階層皆不因財務上的困難而影響對醫療的可近性(accessibility)。

利用 OECD 組織所提供歐美日各國相關資料，前述所估計出影響福利屬性相關之參數值，將做為我國全民健康保險制度財務設計之參考。首先，依據行政院主計處之中華民國台灣地區國民所得調查資料以及衛生署所出版之全民健康保險實施二年評估報告，本研究計算出各自變項的數值(表 13)，亦即 RTG = 0.1676；PHSR = 0.96；PHEG = 0.1659；PHET = 0.6091；RTAX = 0.3026；同時 G 的估計值為 0.3897。如果我們以估計值的 1 個單位標準誤差做為合理區間估計，計算的結果顯示我國政府保險費補助款(租稅)的合理補貼範圍在 45%~83%之間，顯然比目前全民健保的補助率為高。換言之，我國所實施的醫療照護制度似乎還需加強「福利」方面的屬性。

表 13：民國 85 年 台灣地區總體經濟資源與醫療照護資源

一般稅賦佔 GDP 比重	0.1676
公共醫療網下獲得醫療照護比例	0.9600
公共醫療支出佔政府總公共支出比重	0.1659
公共醫療支出佔總醫療支出比重	0.6091
公共醫療財源中稅賦之比重	0.3026

資料來源：1. 中華民國台灣地區國民所得調查資料
2. 全民健康保險實施二年評估報告

如果，政策規劃朝擴大全民健保的「給付水準」與「給付範圍」的方向發展，亦即增加公共醫療支出佔總醫療支出的比重，則政府對健保經費的適當補貼率可酌予調降(減低福利之屬性)。就此而言，福利(或保險)屬性本身乃是一種隨機「動態」的現象，平衡點的獲得並非單一固定的。換言之，全民健康保險中福利所應佔之比重與其醫療之給付水準和給付範圍的關係非常密切(如表 14 所示)。一般而言，在其他條件不變的情況下，政府可在擴大給付水準或給付範圍以及提高保費補貼率之間做一抉擇(如圖 2 所示)，惟其間的影響效果是不同的，值得我們觀察與注意。

表 14：部門間醫療資源配置與健保福利屬性之關係

公共醫療支出佔總醫療支出比重	政府對健保經費合理補貼率區間值	補貼率平均值
0.60（我國目前水準）	45% ~ 83%	64%
0.65（類似澳洲水準）	42% ~ 78%	60%
0.70（類似日本水準）	39% ~ 72%	55.5%
0.75（類似法國水準）	36% ~ 67%	51.5%
0.80（類似北歐水準）	34% ~ 63%	48.5%
0.85（類似英國水準）	32% ~ 59%	45.5%

資料來源：本研究自行計算。

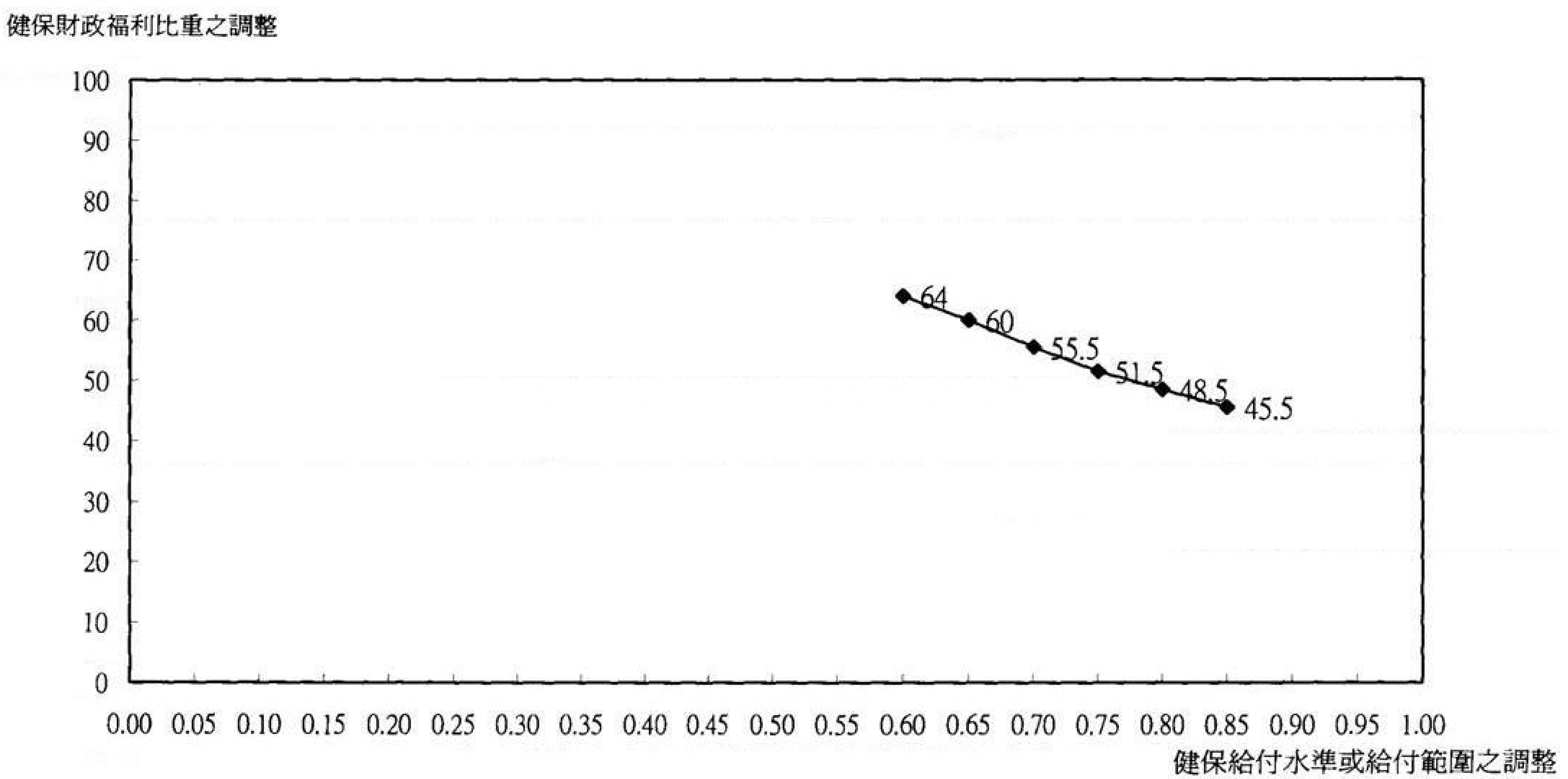


圖2：給付水準、給付範圍與福利屬性之定位

六、財政補助之本土觀察

有關政府對全民健康保險財政補助問題，屬於深層的政治、社會、倫理層面結構問題。誠如前述，補助比例的高低深受「價值」判斷的影響，不同的意識型態產生不同的補助水準。我國目前全民健保制度之設計混雜了舊有的保險制度(公保、勞保、農保)以及新加入的弱勢團體等被保險人，在新舊制度混合下，財政補助問題除了在學理架構的考量外，尚必須遷就舊有制度補助實際情況。因此，若能確立健保財務的補助「原則」，有助於釐清問題的本質與解決方向。在主觀之倫理價值意識前題下，本研究提出三項原則探討健保之補助比例問題，說明如下：

原則 1，公平性：在不同保險類別之間必須就被保險人特性，例如有無薪資收入(所得高低)、醫療消費支出金額大小等，予以差異性的補助；以及低收入戶弱勢團體則給予全額補助。

原則 2，合理性：補助水準符合外部效果以及資源配置效率的考量。

原則 3，負擔性：政府的財政負擔在合理承受的範圍內。

補助問題基本上有兩大主題值得深入探討與分析，分別是補助水準的設訂以及補助金額的配置；前者為總體面財政總負擔問題，後者為個體面不同所得水準補助配置合理性探討。就老人經濟保障結構而言，政府、雇主、被保險人三方面的責任劃分，可以發現重點不同。一般而言，含括的保障人口愈多，愈趨向於普遍化，政府的責任也愈清楚。反之，含括的人口愈少，特殊性愈強，雇主與(或)被保險人的責任則愈大。就此而論，普遍性(或全民性)為判定政府財務責任的重要依據，如下表所示。我國經濟的發展隨著民主選舉次數的增加，醫療資源的配置漸漸脫離市場邏輯特性，隨著選票的分佈而配置，漸漸受到政治邏輯的掌握。換言之，個人醫療權利的保障(公民權)進入了市場資源配置的領域，福利性成為民主化政治發展的必然趨勢。

表 15：老人經濟保障之財務責任劃分

類　型	層　級	內　容	財務責任	特　質
制度性保障	第一層	全民健康保險 國民年金保險	政府、雇主、 被保險人	具有全國性象徵
	第二層	附加健康保險 職業年金	雇主、被保險人	具有職業色彩
非制度性保障	第三層	家庭照顧	被保險人(家人)	具有個人偏好

由於政治民主化和社會價值多元化的發展趨勢，市場力量與政治選票力量相互的衝擊、妥協、乃至平衡將影響整體社會福利資源的配置。在此種時空背景因素下，世界各國一般而言，全民健康保險制度的財源規劃同時反映出市場原則與公民權原則，亦即保險與福利雙重特徵。當健康保險制度從有職業收入的國民擴大到無職業收入之家庭主婦、學生以及地區人口時，制度本身的性質產生質變，不再屬具有交換特質(commutative)的制度。換言之，新的醫療資源分配制度之配置邏輯是與市場配置邏輯不同，去商品化之交換關係為其主要特徵。有關醫療照護資源商品化與去商品化二種不同配置理念之間的關係，是本研究所要探討的。

(一) 補助公平面之探討

就全民健康保險有關保費減免(或政府補助)之現行規定而言，基本上既不符量能負擔原則中之水平公平性、亦不符垂直公平性；同時我國在經濟相對弱勢國民之福利保障上未臻周全。就全民健康保險之保費補助而言，實有擴大至中低收入戶所有戶內成員(非僅老人)之實際必要性，此亦是本研究所欲探討之重點之一。以下即分就靠近低收入戶之邊緣戶此一目標人口群之界定方式深入探討，並就相關界定標準下之目標人口群及保費補助措施所需經費予以估算。

目前各級政府有關「中低收入戶」之界定，基本上尚無一致性之精確定義；其隨適用方案之政治優先性及相關經費預算之多寡而有不同（如：「中低收入戶老人生活津貼」之適用標準一再放寬即是一例）。不過就醫療補助方案而言，大致可以「中低收入兒童、少年、老人醫療補助計畫」中之定義為代表，即：「家庭總收入（含扶養義務人）平均分配全家人口，每人每月平均未達最低生活費用標準（即貧窮線）二．五倍」之家戶。若就此定義加以檢視，發現有關「最低生活費用標準二．五倍」此界定標準為何訂為二．五倍（而非二倍或三倍），缺乏理論上的說明與依據。

為避免前述官方定義之缺失，利用行政院主計處家庭收支調查報告之電腦原始資料，本研究在各所得分組之比較分析時，除了觀察平均每人醫療消費支出外，並比較其相對之消費支出比重，如此就不會受到各分位組平均戶量不等之影響。此外，除藉由各所得分組之可支配所得分配及醫療保健支出比重進行表列比較外，並計算其相對之Z分數，而後再決定出不同分位組間之相對弱勢者(以分位組為單位)，以作為理念上應予保費補助之目標群體。

此外，若就醫療保健消費支出之相對比重而言，其計算方式乃先求算個別家戶之家戶醫療保健費用佔家戶最終消費支出之比重，據以得出個別所得分組之平均醫療消費支出比重（Σ（家戶醫療支出÷家戶消費支出）÷戶數）後，再進行分組比較。分組排列中家戶資料之排列順序是以家戶「每人」之平均所得而非家戶總所得為排列原則。檢視表16資料發現：第一、二、三、四分位組的醫療消費支出比重，大致皆高於整體家戶之平均醫療消費支出比重。此分佈狀態非僅圖示之民國八十四年如此，觀察表列數據，歷年趨勢大致均相吻合。由於尚未發現採取類似分析方式之相關文獻，故在此亦無法對國外相關趨勢進行比對。

表 16：十分位組家戶支出比重 Z 分數之比較(民 80~84 年)

民 80	分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
	醫療支出	22287	16242	18999	18822	21982	20685	22195	23295	25377	25862	29412	
	總消費支出	407494	266768	319375	347147	368943	379808	406941	438451	465757	501238	580508	
	醫療支出佔消費支出比重	5.53	6.09	5.95	5.42	5.96	5.45	5.45	5.31	5.45	5.16	5.07	0.3497
	Z 分數		1.60	1.20	-0.31	1.22	-0.24	-0.22	-0.62	-0.23	-1.06	-1.33	
民 81	分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
	醫療支出	22730	17175	19283	20794	21318	22011	24591	24865	25946	26025	25291	
	總消費支出	440878	288065	336317	382250	400535	425507	450136	465516	491875	543706	624926	
	醫療支出佔消費支出比重	5.25	5.96	5.73	5.44	5.32	5.17	5.46	5.34	5.27	4.79	4.05	0.5275
	Z 分數		1.34	0.91	0.35	0.13	-0.15	0.40	0.16	0.04	-0.89	-2.29	
民 82	分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
	醫療支出	39570	35675	34776	38781	37557	38878	37317	41223	41733	42808	46951	
	總消費支出	500442	331469	384656	426448	453041	475816	489395	535586	570206	603925	733931	
	醫療支出佔消費支出比重	8.15	10.76	9.04	9.09	8.29	8.17	7.63	7.70	7.32	7.09	6.40	1.2428
	Z 分數		2.10	0.72	0.76	0.11	0.02	-0.42	-0.36	-0.67	-0.85	-1.41	
民 83	分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
	醫療支出	46469	44109	43186	43765	43865	44029	46420	48189	47078	50564	53486	
	總消費支出	543757	365907	416447	470339	472724	502031	525242	567374	612099	686154	819307	
	醫療支出佔消費支出比重	8.87	12.05	10.37	9.30	9.28	8.77	8.84	8.49	7.69	7.37	6.53	1.5645
	Z 分數		2.04	0.96	0.28	0.26	-0.06	-0.02	-0.24	-0.75	-0.96	-1.50	
民 84	分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
	醫療支出	61583	52582	55218	56386	59603	62911	62348	65512	64707	69078	67481	
	總消費支出	598665	413243	466068	497080	532503	551734	581986	618301	666766	742747	916279	
	醫療支出佔消費支出比重	10.62	12.72	11.85	11.34	11.19	11.40	10.71	10.60	9.70	9.30	7.36	1.5123
	Z 分數		1.39	0.81	0.48	0.38	0.52	0.06	-0.02	-0.60	-0.87	-2.15	

資料來源：民國 80~84 年行政院主計處家庭收支調查原始樣本資料。

第一、二、三、四分位組家戶之可支配所得乃係居於整體家戶可支配所得分配之最下層，而由前述家戶醫療保健消費支出之分析又可推知此前四分位組之相對醫療需求反而高於整體家戶之平均水準；此顯示出其不但經濟狀況較差，且其健康狀況亦不甚理想，正如貧窮循環論中所指陳的「貧病交迫」現象(如表 17 所示)。同時，由於所得五分位組以上之家戶即使醫療支出比重較高，惟所得亦在平均水準之上，因此不符「貧」病交迫之類別，不在本研究討論範圍之內。據此而論，有關全民健康保險中對醫療資源的使用屬於弱勢團體保費補助之制度設計，其目標人口群之界定，基本上應可選定家戶可支配所得十等分位組中之前四分位組作為相關補助規畫之基礎人口群。以下即針對此部份家戶之醫療保健消費支出特性進行深入分析，並就其與其他家戶之異質性進行比較。

表 17：所得分配與健康狀況之關係

前四所得分位組	1	2	3	4	全體家戶平均比重
民 80 年 醫療支出佔消費支出比重	6.09	5.95	5.42	5.96	5.53
民 81 年 醫療支出佔消費支出比重	5.96	5.73	5.44	5.32	5.25
民 82 年 醫療支出佔消費支出比重	10.76	9.04	9.09	8.29	8.15
民 83 年 醫療支出佔消費支出比重	12.05	10.37	9.30	9.28	8.87
民 84 年 醫療支出佔消費支出比重	12.72	11.85	11.34	11.19	10.62

資料來源：同表九。

前已說明，本研究之分析單位為「家戶」，首先將歷年家庭收支調查之樣本家戶按其家戶之每人平均可支配所得作十等分位組劃分後，再比較各所得分組間之平均消費支出比重，以避免家戶間戶量不等之影響。然而，上述醫療消費支出比重之分析，只能藉由各所得分組個別比重與全體家戶平均比重之比較，以評估其高低程度，並不能凸顯個別所得分組之相對地位。故此，本研究進一步將以標準分數（standard score）中之 Z 分數（其計算方式乃

將個別分組之比重減去全體家戶平均比重再除以各分組比重之標準差)來分析不同所得分組家戶間在醫療消費支出比重上之相對地位,以判斷出醫療消費市場上之相對弱勢者。

前已敘明,本研究在理念層次上討論有關健保保費補助之目標群體時,係以主計處家戶可支配所得十分位組之概念進行比較,分析單位為分位組。藉由可支配所得分配及醫療保健支出比重之表列比較,顯示出前四分位組不但經濟狀況較差,且其健康狀況亦不甚理想。而透過Z分數分析不同所得分組間在醫療消費支出比重上之相對地位,其結果亦顯示相對於全體家戶而言,前四分位組家戶在醫療保健方面之醫療照護需求確實有偏高之傾向(如表18所示)。

表18:歷年前四分位組家庭醫療消費支出相對比重(Z值)

分位組Z值 / 年份	1	2	3	4	合計	Z值之平均數
80	1.60	1.20	-0.31	1.22	3.71	0
81	1.34	0.91	0.35	0.13	2.73	0
82	2.10	0.72	0.76	0.11	3.69	0
83	2.04	0.96	0.28	0.26	3.54	0
84	1.39	0.81	0.48	0.38	3.06	0

資料來源:計算自表16。

循此思路,欲達到改善前四分位組不利現狀此政策目標之最有效率作法,應非一律給予相同全額保費補助,而應以降低代表相對不利地位之Z分數為目標。若我們採取此一策略並將預期目標設定為「Z分數為零」,由於各分位組之Z分數均不相同,故亦須採差異補貼之手段以進行保費補助。以八十四年之家庭收支分配型態為推算依據為例,其可支配所得水準如表19所示。若我們將前四分位組之保費原始補助水準設定為地區人口適用之

40%，試算結果得出若採稅收支應方式，第一、二、三、四分位組最適保費補助率各為65%、61%及57%以及57%(新增補助率為25%、21%、17%及17%)。調整後，第一、二、三、四分位組之Z分數均可依預期目標下降為零(如表20所示)。

表 19：民國八十四年全民健保保費補助與可支配所得之關係

單位：元、%

所得分位組	1	2	3	4
平均家戶年可支配所得	407991	519307	588371	655335
平均家戶月可支配所得	33999	43276	49031	54611
平均每人月可支配所得	7039	9532	11298	13034
每人每月增加補助金額	228	190	159	159
增加補助佔平均保費比例	0.25	0.21	0.17	0.17

註：平均保費為每月 910 元。

資料來源：1. 家庭收支調查報告；2. 本研究計算。

表 20：補助保費後之十分位組家戶醫療支出加總 Z 分數(民國八十四年)

分位組	平　均	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	標準差
醫療支出	61583	39389	44888	48115	51614	62911	62348	65512	64707	69078	67481	
總消費支出	598665	400050	455738	488809	524491	551734	581986	618301	666766	742747	916279	
各家戶支出加總比重	9.85	9.85	9.85	9.84	9.84	11.40	10.71	10.60	9.70	9.30	7.36	1.0651
Z 分數		0.00	0.00	0.00	0.00	1.46	0.81	0.70	-0.13	-0.51	-2.33	

資料來源：本研究自行計算。

醫療保健是一種殊價財，且醫療保健資訊的獲得對大多數中低收入者而言，是較一般民眾不易獲得足夠且正確的訊息。因而政府對這些較不會評估且不易獲得醫療保健資訊之中低收入者，應加以協助。研究中我們發現中低收入家庭，尤其是第一至第四位組其所得低於國民平均所得，但其醫療支出卻又比全體家庭平均醫療保健支出為高。因此部分中低收入民眾需要政府財政上之支援，否則其在經濟上勢必造成沉重之負擔。經過適當之補助後，本研究模擬前四分位組家戶之補助金額分別為 77.8 億、60.72 億、48.64 億以及 46.55 億元，政府增加補助總金額為 233.73 億元(如表 21 所示)。

一般而言，教育程度、職業、或所得決定個人的社會經濟地位。在這三項因素當中，教育反映了個人的人力資本，因此可視為經濟能力的近似指標；職業則是代表個人社會地位的良好指標，亦是顯現個人經濟能力的指標；而所得相較於教育與職業，可算是最能直接反映個人經濟能力的指標。緣此，補助比例若欲達成水平式與垂直式之公平，宜根據個人所得作為決定補助比例之標準。如此不論個人職業之性質屬那一類別，相同所得水平則賦予相同補助比例(水平式公平)，較低所得水平則賦予相對高的補助比例(垂直式公平)，如此可免現有補助架構中相同能力，不同待遇；或不同能力，相同待遇之不公平。本研究以民國 84 年之資料為分析基準，全民健保財務屬性之定位，結論顯然應提升「福利性」之比重。從負擔消費支出公平性角度(同時考量所得、醫療費用、消費支出三項變數)而言，政府補助保險金額之比例，由 30.23%提高至 42.02%，如表 22 所示。

表 21：政府增加保費補助金額之配置

分 位 組	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
家戶數	590004	587777	588309	581599	575336	571380	572447	562698	560325	541304
每人每月增加補助金額(元)	228	190	159	159	-	-	-	-	-	-
家戶每月增加補助金額(元)	1099	861	689	667	-	-	-	-	-	-
家戶每年增加補助金額(元)	13188	10332	8268	8004	-	-	-	-	-	-
分位組增加補助總額(百萬元)	7780.97	6072.91	4864.14	4655.12	-	-	-	-	-	-
政府增加補助總金額：233.7317 億元										

資料來源：本研究計算。

表 22：民國八十四年保險費及分攤比例

	金額(億)	比例(%)
甲、現有制度政府之補助比例		
保險對象	655.07	33.02
投保單位	728.85	36.74
政府補助	599.84	30.23
乙、本研究模擬之政府補助比例		
保險對象	421.34	21.23
投保單位	728.85	36.74
政府補助	833.57	42.02

資料來源：本研究計算。

(二) 補助效率面之探討

由於全民健康保險所含括的人口(全體國民)比國民基礎年金所含括的(僅25歲以上之國民)更為廣泛，因此從社會連帶責任的角度檢視，政府在財政上所應負擔的角色，前者往往較後者為重。同時，一般而言由於健康保險的給付水準與所得無關，而年金的給付則具所得相關(earnings related)；因此往往前者財源籌措是以租稅為主，後者則以保費為主。

擬定補助水準除了國際潮流趨勢參考，以及本土健康保險經驗的觀照外，財貨外部效果的檢測亦是重要的依據。雖然從公共選擇及國際潮流趨勢觀察，短期補助比例之調整可以百分之三十五為參考指標；中期則朝百分之四十五比例調整。同時，從公平面角度檢視，依據上節之分析補助比例水準設定在百分之四十二左右。惟就財政學理論而言，政府在財務上對全民健康保險制度補助「水準」高低的考量，主要是對低收入戶及弱勢團體的幫助以及殊價財外部效果的社會化

處理。前者低收入戶的補助水準通常設定在100%左右，例如第五類以及第六類第一目的被保險人等均屬之，補助之金額約佔健保局應收保險費比例 3%左右(全民健康保險統計，p78-79)。同時，依據前節補助水準公平面觀察，以民國八十四年為例,弱勢團體之合理補助比例約在12%左右(233.73億÷1983.76億)。後者(外部效果)的補助水準卻很難精準量化，只能從現有社會保險制度中檢測推計。

雖然現有補助標準規定第一類之公務人員(補助 60%)、第二類職業工會會員(補助 40%)、第三類之農、漁民(補助 70%)、第四類之軍人眷屬(補助 60%)、第六類之榮眷(補助 70%)與地區人口(補助 40%)等政府均有不等之補助，惟其中有一部分是屬於雇主身份的負擔，不純然全部屬於殊價財外部效果的社會計量。換言之，必須扣除雇主身份的負擔後，才屬於政府的補助部分，惟其大小我們並不清楚。不過在一般勞工之健康保險以及私校健保部分，政府的補助水準分別是 10%及 30%，此部分較為明確可以做為外部效果的推估。因此，從我國目前現有社會保險制度觀察，10%至 30%之間的保費補助率屬合理的推估範圍。

進一步審視發現由於事業機構受雇者政府補助 10%保費，惟此乃屬政治協商機制的結果。因此，30%的補助率可視為外部效果「社會化」估測之參考。綜合考量上述結果，亦即對弱勢團體的補助以及殊價財外部效果的內生化(endogenously)處理，就我國目前全民健保之現行財務結構觀察，本研究初步推定福利性比重約佔保費之 45%左右為宜(30%＋3%＋12%)。依據本研究對醫療照護價值倫理之分類，百分之四十五的補助水準約可歸類於社會市場經濟理念型，換言之，我國社會保險體制主要之因素組合大體上類似於 B+D+E 型態。

七、結論與建議

有關財政學理論中資源的配置準則，我們知道從公平的角度切入以及依效率

的觀點審視，焦點是模糊的，無法看出清楚的圖像。思考我國全民健康保險的財源籌措或是財務規劃之定位，必須從社會的價值體系切入，再輔以政治、社會、經濟、文化等因素考量，才能夠對準焦距，洗出清晰的影像。

就理念而言，醫療照護此殊價財之財務規劃原則，只要財源總收入面(保費+租稅)等於醫療總支出面即可。換言之，福利財貨之財務平衡條件是就總體面而言，而非個體面的收支平衡。福利資源的配置原則屬「同舟共濟」合作的(cooperative)型態，強調的是團體之間的和協互助，不適合純粹的交換。醫療照護之財源如果完全由保費(100%)支應，完全依照(商業)保險原則計費(類似價格機能運作)，強調個人的收支平衡(contribution = benefit)，則其性質與私有財無異，此種純粹的「交換」關係交由市場處理即可，惟此種作法是反時代潮流的。

至於提供醫療保障的財源，世界各國因受其歷史文化背景、社會政策的影響，而產生相當顯著的差異性。在財源取得方面，就總的來說，世界上沒有一種普及性的健康照護制，可以單單靠一種財源來支持，無論是依賴徵收保險費，或取自於租稅，或出自於強制儲蓄，大都是採混合的籌措方式，只是比例的多寡，以何種財源為主而已。就財源取得方式來看，可分為政府一般性稅收、指定用途稅、保險費收入、基金孳息與使用者付費等五項，其中最重要的為政府一般性稅收和保險費收入。

政府對全民健康保險之適當補助比例問題之探討，即在說明純粹保險與租稅移轉之間的取捨。當社會福利的資源配置建構在自助互助的原則下時，自助代表一種商品化市場邏輯取向，而互助則代表一種去商品化同舟共濟社會連帶責任的關懷。全民健康保險財源籌措本土化考量，即在於商品化程度之定位。全民健康保險制度可以「純粹保險」的方式、「租稅移轉」的方式、或是混合的方式—社會保險來辦理。純粹保險原則強調「個人對價性」，具有非常強烈的市場機制特

性，即個人所繳交的保費與將來所享領的給付之間有對等的關係。租稅移轉制度則無個人對償性，而是強調「集體對償原則」，並且著重同代間以及代際間的集體再分配。此時，社會連帶責任的互助原則透過政府運作的機制完成，權利與義務之間關係不像市場機制般的緊密，往往較為鬆散。健康保險制度若採社會保險方式辦理，由於性質上介於「純粹保險」與「租稅移轉」之間，亦即同時混合了政府與市場兩種不同資源配置的機制，平衡點的斟酌值得深入考量。基本上，福利屬性乃為一種內生化的表象，受到經濟、政治、社會、文化、人口等因素影響。

一般而言，全民健康保險制度的去商品化特質往往高於國民年金的程度，因此政府權責角色的規範較為明顯。我國全民健保的規劃將無職業家庭主婦以及配偶、眷屬等納入保障的範圍，換言之，將原來具有職業保障對象擴大至全民性保障，去商品化的特質頗為彰顯。隨著經濟發展由傳統農業轉型以工商業為主以及政治朝向民主化、多元化價值方向演進，整體社會資源配置的「原則」發生本質上的變化。公民權或社會權概念的提出衝擊到市場邏輯的分配原則，使得資源配置有關權利與義務之間「緊密」關係提出反省。雖然市場的力量是非常的巨大與細緻靈巧，惟能夠主控政府的力量卻是來自政治。當政治結構的發展愈趨向民主化時，由於政治邏輯與市場邏輯是不同的，於是透過政治權的內化轉換，使得個人的基本需求以及公民權利的發展愈受到重視，社會保險福利性發展之趨勢愈來愈明顯。

由於世界各國所提供醫療照護保障的範圍有異，健康保險制度的規模亦頗為不同，因此有關政府以租稅補貼(福利)健康照護經費的國際趨勢比較，除了利用橫斷面的資料，反映該國特有的政治、經濟、文化、社會背景因素的影響，尚需輔以時間數列資料瞭解其社會保險政策的調整方向。本研究試著經由理論與事實的對應觀照，掌握住問題的脈動。利用 OECD 組織所提供歐美日各國相關資料，估計出影響福利屬性相關之參數值，做為我國全民健康保險制度財務屬性定位之

參考。依據行政院主計處之中華民國台灣地區國民所得調查資料，以及衛生署所出版之全民健康保險實施二年評估報告，本研究計算的結果顯示我國政府保險費補助款(租稅)的合理補貼範圍在 45%~83%之間，顯然比目前全民健保的補助率為高。換言之，我國所實施的醫療照護制度似乎還需加強「福利」方面的屬性。如果，政策規劃朝擴大全民健保的「給付水準」與「給付範圍」的方向發展，亦即增加公共醫療支出佔總醫療支出的比重，則政府對健保經費的適當補貼率可酌予調降。就此而言，福利屬性本身乃是一種隨機「動態」的現象。

醫療保健是一種殊價財，且醫療保健資訊的獲得對大多數中低收入者而言，是較一般民眾不易獲得足夠且正確的訊息。因而政府對這些較不會評估且不易獲得醫療保健資訊之中低收入者，應加以協助。研究中我們發現中低收入家庭，尤其是第一至第四位組其所得低於國民平均所得，但其醫療支出卻又比全體家庭平均醫療保健支出為高。因此部分中低收入民眾需要政府財政上之支援，否則其在經濟上勢必造成沉重之負擔。經過適當之補助後，本研究模擬前四分位組家戶之補助金額分別為 77.8 億、60.72 億、48.64 億以及 46.55 億元，政府增加補助總金額為 233.73 億元。本研究以民國 84 年之資料為分析基準，全民健保財務屬性之定位，結論顯然應提升「福利性」之比重。從公平性角度而言，政府補助保險金額之比例， 應由當年度之 30.23%提高至 42.02%。

由於全民健康保險所含括的人口比國民基礎年金所含括的更為廣泛，因此從社會連帶責任的角度檢視，政府在財政上所應負擔的角色，前者往往較後者為重。同時，一般而言由於健康保險的給付水準與所得無關，而年金的給付則具所得相關；因此往往前者財源籌措是以租稅為主，後者則以保費為主。就財政學理論而言，政府在財務上對全民健康保險制度補助「水準」高低的考量，主要是對低收入戶及弱勢團體的幫助以及殊價財外部效果的社會化處理。最後就我國正在實施的全民健康保險政策，有關財務規劃方面因應對策，首先就短期而言，本研

究建議政府應擴大對健保經費的補貼，比例需達健保費用的 35%水準；換言之，以 85 年的健保規模計算，政府應增加預算 112 億元左右的補貼。其次就中長程財務規劃而言，綜合考量公平性與效率性因素，並就我國目前全民健保之現行財務結構觀察，本研究初步推定福利性比重約佔保費之 45%左右為宜。

參考文獻

中央健保局, (1996), 《全民健康保險相關法規彙編》。

中央健保局, (1997), 《全民健康保險統計》。

王正, (1997), 「規劃社會保險本土化政策之財政基礎」, 《國科會研究彙刊：人文及社會科學》, 台北：行政院國科會。

王正, (1997), 《全民健康保險中社會福利所應佔比重之研究》, 中央健保局委託研究報告, 台北：行政院衛生署。

王正、徐偉初, (1994), 《財政學》, 台北：國立空中大學。

行政院衛生署, (1997), 《全民健康保險實施二年評估報告》。

朱澤民, (1991), 「全民健康保險—財源籌措問題之探討」, 《研考雙月刊》, 第十五卷第三期, 48-54 頁。

李玉春, (1995), 「從經濟學理論探討全民健康保險費用控制」, 台大公共衛生學院：全民健康保險研討會。

吳凱勳, (1992), 「我國健康保險制度的回顧與現況分析」, 台北中央研究院：全民健康保險相關問題研討會。

林振輝, (1997), "Impacts of National Health Insurance on Economic Growth: An Application of Schultz's Human Capital Investment Theory", 第二屆經濟發展學術研討會, 台北：中興大學經濟系。

陳小紅, (1996), 《國社會福利體系之實施與評估》, 經建會委託研究報告, 台北：行政院經建會。

陳聽安, (1992), 「我國國民健康保險財源籌措之探討」, 《自由中國之工業》, 77 卷 3 期。

陳聽安, (1993), 「社會保險財源之探討—論薪資稅與所得稅合併的可行性」, 《保險專刊》, 31 輯。

陳聽安, (1995), 「健康保險之國際比較」, 《保險專刊》, 39 輯。

黃登興, (1993), 「全民健保的最適補貼」, 《經濟論文》, 第二十一卷第一期, 63-85 頁。

覃怡輝, (1991), 「對經建會「全民健康保險制度規劃」的評估」, 《人文及社會科學集刊》, 第四卷第一期, 137-196 頁。

楊志良、蕭慶倫、盧瑞芬, (1990), 「從全民健康保險看我國醫療保險體系」, 《公共衛生》, 第十六卷, 第四期。

詹火生, (1990), 《全民健康保險與社會福利政策發展相關性研究》, 行政院經建會。

熊秉元, (1995), 「全民健保、寇斯定理、預算程序」, 《經社法制論叢》, 第十五期, 219-240 頁。

Borre, O., and E. Scarbrough, (1995), *The Scope of Government*, London: Oxford University Press.

Brittain, J. A., (1972), *The Payroll Tax for Social Security*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Cutler, D. M., (1995), "The Cost and Financing of Health Care", *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, pp. 32-37.

Dasgupta, P, (1989), "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", in Helm (ed.) *The Economic Borders of the State* Ch. 5, Oxford: Oxford University Press,.

Donaldson, C. and Karen Gerard, (1993), *Economics of Health Care Financing: The Visible Hand*. New York: St. Martin's Press.

Enthoven, A. C., (1988), *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*, Amsterdam: North-Holland.

Hayek, F. A., (1976), *The Mirage of Social Justice*, London: Routledge.

Lan, C. F., (1989), "A Critical Review of ROC's Health Care Financing and Health Care Delivery: Toward a Regionalized Delivery and Socialized Financing on Health Care", Paper presented on *the International Symposium on Health Care Systems*, Taipei, Dec. 18-20.

Muller, A., (1989), "The Meaning of the Social Market Economy", in Peacock A (ed.) *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London: Macmillan.

Nozick, R., (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Blackwell.

Peacock, A., (1991), "Welfare Philosophies and Welfare Finance", in Thomas (ed.) *The State and Social Welfare* Ch. 2, London: Longman.

Ryan, A., (1989), "Value Judgements and Welfare", in Helm (ed.) *The Economic Borders of the State*, Oxford: Oxford University Press.

Soderstorm, L., (1989), "Almost Genuine Insurance Schemes as an Alternative to Tax-financed Pensions and other Social Security Benefits", in Chiancone (ed.) *Changes in Revenue Structures*, USA: Wayne University Press.

Wilensky, H. L., (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, California: University of California Press.

Welfare, Insurance and Value Judgements: Financing National Health Insurance Program in Taiwan

George C. Wang*

While we try to design the financing structure for health insurance program, the funding method has been in dispute. Generally speaking, in reality two types of financing are adopted by most of the countries. One is welfare type which is financed by general taxation; and the other one is insurance type which is financed by insurance fee. There is no significant difference between this two methods in terms of total amount payment, but there has been major different impacts on the distribution of economic resource in terms of equity and efficiency. Current issues related to premium subsidies from the government actually reflect the debates between tax financing and premium financing. Put it in another way, the higher the subsidy rate, the stronger the mechanism of tax financing, and the lower the rate, the stronger the mechanism of market power. On the basis of the above argument, this study evaluates current scheme of premium subsidies, and provides a critique on the rationale of governmental subsidization,

*Professor, Department of Social Welfare, National Chung-Cheng University.

from the perspective of value judgements and public choice theory. The objective of this paper is to design the better financing method for health insurance program, while take into the consideration of government role in particular.

我國年金制度租稅優惠之探討

鄭文輝*

摘要

根據本文的分析，適當的年金所得稅制，一方面應考慮長期保險的特性，另方面則視不同所得概念的界定而異。然在現實混合所得稅制下，就各國採行年金所得稅制的類型來分析，可以看出一般認爲以允許保費扣除，孳息免課，而給付課稅的賦稅處理方式最爲適宜，一方面可以達成鼓勵養老儲蓄的社會政策目棕，另方面提供租稅遞延效果，亦較免稅更能減輕政府的財政負擔。

就我國現行對於年金保險與退休金的所得課稅規定檢討，可以發現一方面給付免稅，對於財政收入的影牟將隨老年人口增加與年金制度成熟而不勝負荷；另方面，保費扣除諸多限制，將無法產生鼓勵老年儲蓄的有效誘因。因此本文建議依據綜合消費稅的賦稅處理方式，重新建構我國的年金所得稅制，並進一步考慮稅式支出的財政負擔與稅負公平性，依不同層次年金的功能，一方面對保費的扣除適當限制，另方面也對給付課稅給予定額扣除。

一、前言

近年來台灣地區人口結構快速老化，家庭養老資源日益衰竭，老年經濟生活保障問題，乃受到各界重視，屢成為各項選舉的重大訴求，而今年六月修正通過的老人福利法，亦增列老人經濟生活保障條款[1]。

---

* 作者為中正大學社會福利研究所教授兼主任。

[1] 老人福利法第時六條增列「老人經濟生活保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施」。前二類生活津貼與特別津貼屬於免費式老年

根據人口學者的研究，台灣地區已完成由高出生率、高死亡率轉變為低死亡率、低出生率的人口轉型過程(陳寬政、王德睦、陳文玲，1986)。由於老年人口死亡率低，以及生育率下降為低於人口替代水準，使得台灣近數十年來人口老化速度較先進國家更為快速。民國 82 年底，台灣地區 65 歲以上人口有 148 萬人，占總人口的 7.1%，達到聯合國界定的高齡化社會水準。甚至根據人口中推估，民國 115 年時，老年人口更增為 444 萬人，將超過 15 歲以下幼年人口，約占總人口的 17.43%(行政院經建會，1996)。

伴隨人口變遷，國人養老資源結構亦有所轉變。依行政院主計處所做老人狀況調查(1994)，目前台灣地區泰半老人生活費用仍主要依靠子女供應，然此項比率已由民國 75 年之 65.81%，明顯降低至民國 82 年之 52.30%，此項調查也顯示不同教育程度老人的經濟來源有很大差異。民國 82 年時，國中以下老人主要依賴子女供應的比率約 57.97%，而高中職程度者只有 20.93%，至於專科以上者，更僅 11.24%。反之，主要經濟來源來自退休金及保險給付的比率，在國中以下程度者只有 10.66%，而高中職增為 44.19%，至於專科以上者，更達 58.43%。

由上述調查結果，我們可以預期，隨子女人數減少，未來老年主要經濟資源將由傳統取自家庭內世代間移轉的方式，改變為個人生命週期內，經濟資源的自我移轉。然而完全透過市場進行個人生命週期的所得移轉，一則個人賺取所得與理財能力的差異，再則市場存在不可抗力因素，有其風險，無法確保老年生活無虞。較為理想的方式，應為透過公、私部門合作的多層年金保障制度[2]。

福利金，如只針對低收入與中低收入老人發放，則為社會救助性質，需經資產調查*現行老農津貼、中低收入老人津貼，以及選舉中常被提及的「老人年金」政見，皆屬此二類，非本文討論範圍。本文將探討的是第三類的繳費式公、私年金保險制度。

[2] 通常各國公共年金制度除提供老年給付外，均亦提供殘障與遺囑年金，唯本文旨在探討老年生活保障問題，故不擬分析其他給付項目。

先進國家公共或法定年金制度發展的歷史來考察，其功能原在於以社會成員共同分擔的社會移轉方式，一方面取代日益枯竭的家庭養老資源，另方面也取代部份個人儲蓄，以求保障全體國民的老年基本生活(鄭文輝，1994)。然而歷經 1950 與 1960 年代以來給付水準的調高，使其提供的保障水準，已超過最基本的生活需要，實際上已達到相當於工作所得者平均薪資約 40-50%的替代水準。如加上第二層企業或職業退休金，則退休者大約可以維持其工作所得 60-70%的適當生活水準。不過，自 1970 年代以來，由於經濟不景氣，以及老年人口增加快速，使得各國公共年金制度均感到財務負擔不勝負荷。因而一方面刪減公共年金的給付水準，另方面則提高私人(包含職業與個人)年金的比重，希望能夠建立完整的老年經濟生活保障體系，將責任分由政府、企業與個人共同承擔(OECD，1988；ChengandWu，1997)。

先進國家為鼓勵企業與個人年金的發展，以取代部份公共年金，往往提供租稅優惠措施，除繳納保費准予從課稅所得中扣除，以產生遞延課稅效果外，有些國家也允許退休給付得限額免稅。這些稅式支出(tax expenditure)常是各國最主要稅收減免項目(Musgrave，1989)，且其稅式支出金額也約相當於公共年金支出 20-40%(World Bank，1994: 183)[3]。有些經濟學家認為這些租稅優惠措施產生的鼓勵儲蓄淨效果並不大，且其節稅利益由高所得獲益較多，因而造成租稅負擔不公平現象 (Munnell 1988; Munnell and Yohn，1992)[4]。但是另方面就綜合消費稅(consumption tax)或支出稅(expenditure tax)的觀點而論，也有人認為對於年金保險與退

---

[3] 根據概括性所得(comprehensive income)的概念，有所得發生即應課稅。依此概念，退休金提撥金額宜視為當年度員工所得課稅，不准予扣除，而基金孳息也應於發生時，即予課稅。 美國 1988 年對於雇主提供員工退休基金與個人帳戶自行提撥金額之所得扣除，所產生的稅式支出，估計約為 715.35 億元，佔當年度稅式支出總額 2812.4 億元的 25.44% (Musgrave，1989: 353)。

[4] 據多項實證研究，企業退休金權益每增加 1 元，將會抵銷 0.6-0.7 元的個人儲蓄(Munnell and Yohn，1992)，不過如再扣除稅式支出，則儲蓄淨增加相當有限(Munnell ，1988)。

休金的提撥及孳息遞延到給付時方予課稅，才是符合公平和效率原則，因而不宜視為是租稅優惠（Andrew and Bradford，1988；Mintz and Wilson，1997)。可見得就租稅政策而論 ，對於年金制度的適當課稅方式，尚無定論。

反觀我國的老年經濟生活保障制度，雖然目前已有公、勞保對於工作者提供第一層養老保障；唯給付水準偏低，且採一次給付方式，並非老年基本生活的適當保障方式；甚且尚有四分之一國民，尚無任何老年經濟生活保障（鄭文輝，1997b)[5]。再者，除公教人員與大型企業員工外，大多數勞工並無法得到適當的第二層企業退休金保障（Cheng and Wu，1997)。至於第三層商業年金保險，最近剛由財政部核准，尚未發展。由是可知，我國老年經濟安全保障的完整體制，猶有待規劃。

再就我國目前對於老年經濟資源的所得課稅制度來看，亦缺乏全盤性考量[6]。一方面，未能注意到年金保險及退休金的長期性質，其與短期性人身保險及儲蓄有所不同，涉及不同時點課稅問題。另方面，無視於社會保險、企業退休金與商業保險在老年經濟生活保障制度扮演的功能不同，對其給付一律給予免稅，卻又產生因職業身份別的差異優惠問題[7]。有鑑於我國完整年金制度的規劃有其必要性，而其課稅及租稅優惠制度，亦應配

[5] 根據行政院經建會(1995)估計，民國 82 年底，25 歲以上人口中，尚有 322 萬人，約佔 26.94%，尚未獲得任何老年經濟生活保障，其中超過半數為農民，共 165.3 萬人，其次為家庭主婦 14I 萬人。目前研擬中，並預定 89 年實施的國民年金保險即針對這些人提供定額保費、定額給付的年金保險計畫。

[6] 人壽保險業相關的主要課稅項目，除營利事業所得稅外，尚有證券交易稅、印花稅、營業稅、土地稅、房屋稅、契稅;而對被保險人或受益人有關的主要稅目，除綜合所得稅外，尚有遺產與贈與稅(方明川，1995:459)。本文將僅就所得稅問題，予以探討。

[7] 現行所得稅法第四條規定，人身保險給付、社會保險給付、公教軍警與勞工之退休金均免納所得稅。唯對於「勞工」之界定僅限於適用勞基法產業的受雇者。因而非適用勞基法產業的勞工退休金給付，必須依所得稅法第十四條納入課稅範圍。為消除身份別的租稅優惠差異，也為避免稅式支出急遽增加，財政部正提出所得稅法修正草案，擬將原退休金給付免稅改採為不論身份別，一律定額免稅的處理方式。

合全盤性考量，本文即旨在探討我國年金制度租稅優惠的相關問題，共分五節。第二節將先分析三層年金保障制度的架構 ；第三節探討年金制度的所得課稅問題；第四節探討我國現行課稅方式的缺失；最後第五節為結論與建議。

二、 三層次年金制度架構分析

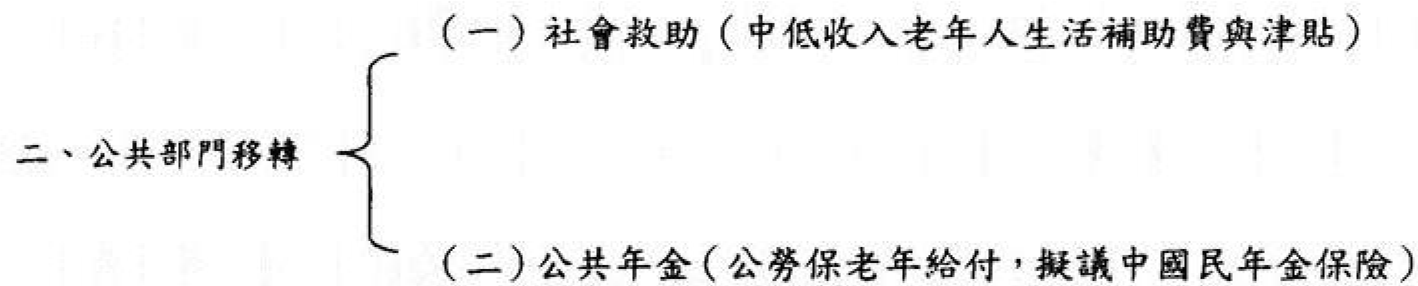
本節將先從個人籌措養老資源的可能方式，分析以年金保險作為老年生活經濟安全保障的功能，繼則探討各國公、私年金制度的不同類型，最後再檢討我國現行勞工生活保障制度的缺失。

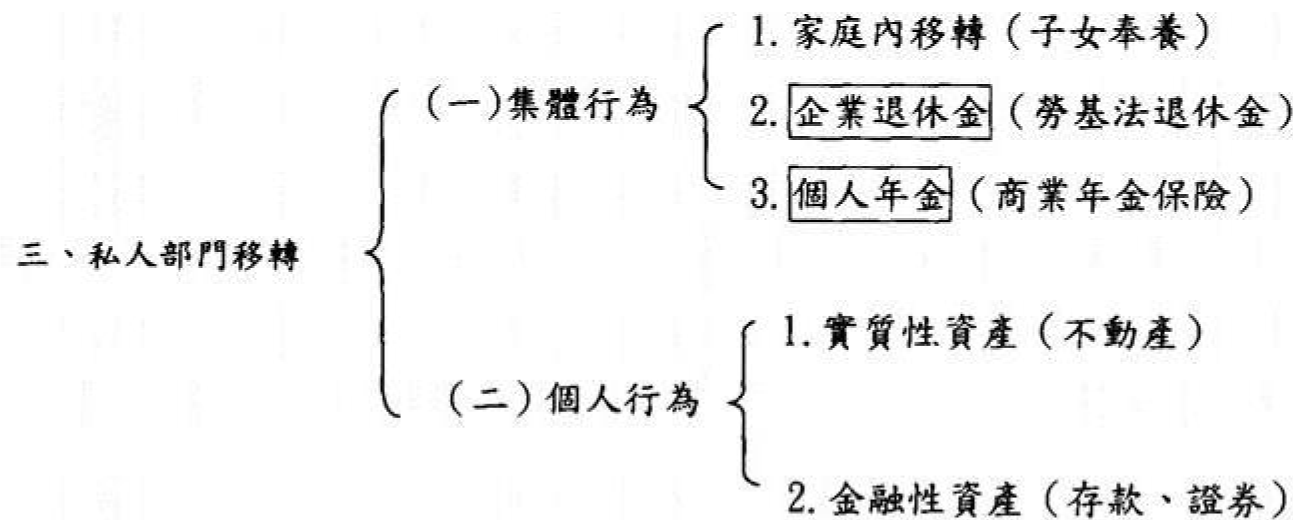
(一)多層年金制度之功能

如圖一所示，個人可以取得的養老資源，除工作所得外，大可分為兩大類:其一為透過公共部門取得，即由政府提供者，又可區分為(1)社會救助與(2)公共年金二類；另一為經由私人部門取得，也可分為二類，包括(1)個人自行購買實質性資產(例如不動產)或金融性資產(例如證券)等投資理財行為，以及(2)個人參與團體性的行動，例如家庭內成員問的所得移轉與私人(企業與個人)年金制度，皆屬於此類。

如前所述，傳統的養老方式是依靠家庭內的世代間所得移轉，而此一方式的可行性，一方面建立在農業共同生產，另一方面則有足夠的成員，可以分擔養老風險，其實也是一種集體式分擔風險的方式。在以往平均壽命不長且物質條件簡單的情況下，尚可透過家庭內兩代間資源互饋的方式，來提供老年經濟安全的保障。然而工業化以後，家庭不再是生產單位，而子女人數銳減，更使得家庭作為分擔老年風險的功能式微。在核心家庭制度下，兩代間資源移轉方向已呈現單向移轉，即養育子女非為防老，因而老年生活資源必須來自個人生命週期由的儲蓄投資行為。

一、工作所得





圖一:老年經濟可能來源

然則以個人透過市場購買投資性資產的方式,來儲備養老所需資源,將會面臨下列幾項問題:(Schuiz, 1992)

(1)個人必須先決定老年時的適當生活水準為何?

(2)必須能確知退休及死亡年齡,以得知養老期間。

(3)必須能推測未來工作所得的成長趨勢。

(4)必須能預估儲蓄、投資的報酬率。

(5)尚需預估未來的通貨膨脹率。

上述問題中,除第一項屬於個人可以有所選擇外,其餘各項因素均非個人可以掌握或精確預估者,如完全依賴個人投資理財行為,將難以決定其儲備的養老資源是否足夠的問題,因而有必要考慮公、私年金制度的集體式風險分擔功能。

無論公共或私人(企業和個人)年金,基本上都是運用保險的風險分擔

原則，即透過大數法則，只要成員夠多，就可以根據全體成員的平均壽命作為提存老年安全準備的依據。雖然實際上會產生早死者補助長壽者的現象，然而就事先觀點而言，無人能確知個人的存活期間，因而任何人均可以不必擔平均存活期間過長，而只需按平均存活期間儲存養老費用，此項作法將可使得個人免除長期陷於儲備不足之焦慮。

公共年金和私人年金制度的不同，主要在於其具有相當的強制性，並兼具所得重分配的功能。強制性的必要適用於基本生活的保障，一則強迫儲蓄，以免個人不負責任，再則可以避免逆選擇問題，擴大參加成員規模，發揮同舟共濟的精神，以協助工作所得較低成員的養老問題。先進國家的公共或法定年金通常由政府以一般稅收提供國民基礎年金，或以社會保險方式辦理。至於超過基本水準的老年生活保障，就不宜由政府辦理。企業年金的優點在於可以配合個別企業的不同需要而設計，以凝聚員工向心力並使得勞動力得以新陳代謝。至於員工，也可將企業退休金視為「遞延」工資，補充公共年金之不足，以得到適當的老年生活保障[8]。至於個人年金，完全基於個人希望得到較佳老年生活品質的享受，可以透過市場多樣化的選擇，進行個人理財規畫。

[8] 雖然我國現行老年生活保障制度並未將自營作業者的養老需求，納入考慮，但就先進國家的制度演進來看，以美國為例，自 1950 年代即將自營作業者納入社會安全保險保障範圍，且自 1974 年受雇者退休金改革方案(ERISA)通過以來，也放寬對自營作業者提撥退休基金帳戶的租稅優惠(鄭文輝，1997a)。

表一：三層次勞工退休保障架構

	第一層	第二層	第三層
方案	社會保險	企業退休金	商業年金保險
保障水準	基本	舒適	享受
財源	勞資政三方供款	資方單方或勞資雙方供款	自行籌措
現制	勞工保險老年給付	勞基法勞退準備金	財政部剛核准
權利義務對價關係	模糊（保費）	不明確（提撥金）	最清楚(保險價格)
補充或配合措施	工作所得 子女奉養	（自營作業個人退休帳戶）	個人投資理財

上述分析指出，老年經濟安全保障制度實際上發揮多項功能，包括保險、儲蓄與重分配，然而任何公、私年金均各具優缺點，而無法完全具備此三項功能。如就表一所列勞工退休保障的三層架構來看，第一層社會保險提供的是老年基本生活保障，保費與給付問的對價關係較為模糊，發揮的風險分擔和重分配效果較大。其次，第二層的企業退休金是作為補充性年金，以提供適當的老年生活水準，由於其給付條件必須配合企業服務年資的規定，且通常由資方提撥準備金，因而權利義務關係並不太明確。至於個人年金發揮的是儲蓄投資的功能，以提供較高品質的老年生活，此部份完全由個人自行規畫，就市場上提供的年金產品選擇購買，因而其保險價格與給付水準之對價關係，最為清楚。

由於沒有一項年金制度可以完全發揮各項功能，許多研究都建議以此三層年金構成完整的老年生活保障體系(World Bank,1994; Davis, 1995)。至於三者之間宜如何搭配方為適合，並無定論。就政策觀點而論，各國較著重第一、二層合計的適當保障水準，而將第三層完全交由市場運作。無論根據國內外學者對於老年適當生活費用水準的探討，或是各國對

於年金體制的規畫，通常先進國家設定的老年適當生活費用平均約相當於工作時所得的60-70%替代水準(Cheng and Wu , 1997)。不過此一水準依所得高低而有所調整，即低所得者的替代水準應為70-80%，而高所得者約為50-60% (方明川, 1995; Schuiz,1988)。

至於第一、二層之間的搭配比例，各國有很大不同。例如，1980年美國公共年金與私人年金之比例約為68:32，兩德國為80:20，瑞典為91:9。實際土二者具有互補作用，如政府提供的公共年金較為優厚，則企業年金的重要性就可減少，反之，則企業所承擔的責任就較重 (Davis, 1995)。就先進國家近年來的演變來看，共同的趨勢是降低公共年金的比重，但並不表示政府責任的減輕。實際上政府仍須負起私人年金最後擔保責任。為鼓勵企業與個人年金的發展，各國均一方面加強管理、監督，另方面則提供租稅優惠，例如美國此項稅式支出約佔公共年金支出的20%，而英國更高達40%(World Bank, 1994)。甚至於有些國家，例如澳洲，由於其公共年金只提供較低水準的定額給付，故於1992年強制實施職業年金制度(Cheng and Wu, 1997)。就此觀點而論，公、私年金之界線已顯得模糊，一方面政府減輕其直接提供的角色，另方面則加強扮演監督與鼓勵(間接提供)的功能。此項發展趨勢值得我國參考。

(二) 公共與企業年金制度之類型

雖然大多數國家均採行多層年金制度，以保障全體國民老年適當生活水準，然而各國實際採行制度的內涵卻有所不同，地無非反映各國設計理念與政策目標取向的不同。表二將進一步就各國公共(或法定)年金與企業(或職業)年金的重要類型加以比較，以瞭解主要國家年金制度的取向。首先就表二所列公共年金制度主要類型的保障對象與給付計算方式，及其奠基的社會福利概念來區分。最常見的類型為繳費式的公共年金制度，即以工作者繳費為取得給付的一項必備資格。給付水準通常與薪資相關(earning related)，其理念是源於十九世紀勞動者互助模式和商業保險

的發展，將老年退休視為工業資本主義社會帶來的主要「社會風險」，需要由國家運用強制性風險管理技術，以社會保險方式來分攤風險，減輕個人的負擔。另一類型為非繳費式年金制度，又可區分為有資產調查與無資產調查的免費年金。兩者的概念基礎有很大不同。前者以低收入戶為保障對象，即不將老年貧窮視為個人缺失或個人可以解決的問題，認為政府有社會救助的責任，以資產調查方式來滿足此項「社會需要」。至於後者保障對象擴及全民，通常採定額給付方式，係奠基於 「公民地位」的概念，將年金的取得視為公民安全保障的「社會權利」 (social citizenship)，因而勿需資產調查。

就歷史發展演進而言，西方國家對貧窮問題界定的社會建構，是從「社會需要」到「社會保險」，最後才出現「公民地位」的概念(張世雄，1996)。不過，我們也發現兼顧公民地位的全民基礎年金與工作者薪資相關的附加年金，結合成雙層制的公共年金制度。此外，我們可以看到另一種非西方式的理念，即強調養老的個人責任，為避免個人疏於防範，乃採取取得工作所得時，即須強制儲蓄的作法，此種方法有利於發展初期資本累積，故為發展中國家樂於採行。

表二：主要國家公共（或法定）與企業（或職業）年金類型比較

制度類型			性質	政策目標	保障對象	給付	財源	德國	美國	台灣	瑞士	瑞典	英國	日本	丹麥	加拿大	澳洲	新加坡	智利
公共或法定年金	一、繳費式	（一）單層制	社會風險	適當生活	工作者	薪資相關	薪資稅	×	×	×									×（舊制）
		（二）雙層制 附加	社會風險	適當生活	工作者	薪資相關	薪資稅				×	×	×	×		×			
		（二）雙層制 基礎	公民地位	基本生活	全民	定額	薪資稅				×		×		×				
							所得稅					×							
							定額							×					
	二、免費式	非資產調查	公民地位	基本生活	全民	定額	一般稅收								×	×			
		資產調查	社會需要	基本生活	低收入戶	不定	一般稅收		×	×	×		×		×	×	×（全民）		
	三、強制個人帳戶		個人責任	基本生活	工作者	不定	薪資稅											×（公營）	
企業或職業年金	一、志願型		確定給付	適當生活	工作者	薪資相關	雇主	×	×							×			
						定額	雇主	×								×			
			確定提撥	適當生活	工作者	提撥及孳息	勞雇		×						×				
	二、選擇型①		確定給付	適當生活	工作者	薪資相關	雇主						×	×					
			確定提撥	適當生活	工作者	提撥及孳息	勞雇						×						
	三、強制或準強制②型		確定給付	適當生活	工作者	薪資相關	雇主			×		×							
			確定提撥	適當生活	工作者	提撥及孳息	勞雇				×						×		

資料來源：根據張世雄（1996）、Barr（1991）、Davis（1995）、USSSA（1995）、World Bank（1994）項資料整理。

說明：①允許外包（contract out）取代公共附加年金。②透過集體協商強制提供。

再就不同類型公共年金制度的政策目標與財源取得方式分析。公共年金制度基本上都是提供維持老年生活水準的功能，但保障程度卻有不同的政策取向(Barr，1991)。就前述單層制繳費式年金與雙層制的附加年金而言，其給付計算方式與薪資相關，乃為達成退休後能維持與工作時相當的生活水準，避免因工作所得中斷，致使生活水準驟降，因而其保費計算依薪資某一百分比，而給付水準也依平均薪資的某一百分比，稱為所得替代率(income replacement rate)。至於雙層制的基礎年金與全民性免費年金，通常設定的政策目標在於最低生活水準的保障，即避免陷於貧窮，因而給付常為偏低的定額給付。然二者的財源列有所不同，在採取全民性免費年金制度，通常以一般稅收支應，而在繳費式雙層制之下的基礎年金給付，則仍以薪資稅或其他繳費方式為財源。社會救助式的免費年金與強調個人責任的強制儲蓄，也都是以維持最低生活水準為政策目標，因而給付水準也都偏低，但二者財源不同，前者來自一般稅收，後者則來自個人薪資某一百分比，與繳費式年金相似。

繼則說企業或職業年金制度的主要類型加以區分。最主要的差異在於是否由個別企業決定提供員工退休金計劃，此項特性將影響員工得到退休金保障的機會。就先進國家經驗來看，通常採行強制或準強制性的國家，90%以上的勞工均能受益;至於採取志願性制度國家，則受益率通常在50%以下。另有一類選擇型係由政府鼓勵企業提供合格退休金計劃，允許其取代公共年金的附加年金部份;此一類型制度的員工受益率通常介於前述二類型之間(Cheng and Wu，1997)。

有關企業年金類型另一項重要區分為「確定給付制」(defined benefit)與「確定提撥制」(defined contribution)的差異。前者係傳統的提供方式，在公司永續經營且員工長期雇用的假設情況下，由企業承諾員工退休時確定的給付金額計算方式，通常為依服務期間與最後薪資決定。後者則完全由雇主每年依薪資或盈餘提撥一定比率，或由雇主補助員工自行提撥的金額，可視為員工的儲蓄帳戶，而由公司或指定代理人管理，行政成本

較前者為低，但給付金額視累積基金與孳息而定，公司不負確定給付水準的責任[9](鄭文輝，1997a)。

根據上述不同公共與企業年金類型的分析架構，我們可以比較各國實際採行制度的差異。就表二所列十二個國家的資料來看，我們可以看出很少國家的公共年金制度僅包含單一內涵，同時我們也可以區分五種不同類別。首先，單層制的繳費式年金以德國為典型，著重工作時適當生活水準的維持，給付水準較高，並不強調重分配功能。美國雖亦為單層制繳費年金，但其給付與保費關連性較低，含有部份重分配功能，且對於低所得老人另提供補充性所得(Supplement Security Income，SSI)的救助。第二類型為採雙層制繳費年金國家，以瑞士與瑞典為代表。兩者在基礎年金的財源略有不同，瑞典是依所得來課徵，而瑞士則為薪資稅，且對於低收入老人另有救助式津貼。英國與日本亦屬於雙層式繳費年金，唯日本的國民年金保險為定額式保費，英國為依薪資計算，並有低收入老人救助。英、日兩國皆允許以職業或企業年金來「外包」(contract out)公共年金的附加年金部份，以降低政府的角色[10](Davis，1995)。

第三類為全民性免費年金，以丹麥為典型，其亦有依薪資繳費的附加年金，但給付卻為定額式，此外亦對低收入老人提供補充年金。加拿大亦有全民性免費年金與附加年金，不同的是其附加年金給付為薪資相關，然亦有低收入老人補充年金。第四類為考慮資產調查的免費式年金，以澳洲為例，與其他國家不同的是其資產調查式年金並非只提供給低收入老人。第五類為強制儲蓄制度，以新加坡與智利新制為典型。兩者不同的是，智利為民營化的強制儲蓄退休制度，而新加坡公積金的退休帳戶是不得自行

---

[9]就員工立場而言，確定給付制對於投資、通貨膨脹與存活期間長短等項風險，能提供較佳保障，但另方面則員工必須承擔公司能否永續經營與轉換工作時喪失退休金權益的風險。至於確定提撥制，員工較能確保其退休金權益，且不受轉業的影響，但卻必須承擔財務投資的風險(ChengandWu' 1997)。

[10]此外，英國也允許以個人年金計畫來取代公共附加年金;另方面，日本只允許50C 人以上大企業的退休金計劃得以抵減厚生年金保險費(Davis，1995)。

投資，由公積金管理委員會負責營運;然而二者均規定必須於年老時將儲蓄金額轉換為年金[11]。

再者，表二所列十個提供企業或職業年金的國家，大致上可區分為三種類型。第一類採志願型的國家以德國與美國為代表，其公共年金的所得替代水準通常為中、高程度(40-70%):然而加拿大的公共年金保障程度較低(約 34%)，而丹麥屬於水準較高者(33-83%)，卻亦均採行此項制度。其次，第二類採行選擇型國家以英國、日本為代表，其公共年金保障水準為中等或略低。至於第三類的強制或準強制型國家，有瑞士(1985 年)、瑞典與澳洲(1992 年)等三個國家。前二個國家的公共年金制度保障水準較高(47-82%)，其採行強制性企業年金是基於勞資協商;至於澳洲則因其公共年金保障水準偏低(11 -28 %) ，故認為有必要採行強制企業年金(Davis，1995)[12]。

此外就先進國家 1980 年代以來企業年金的發展情形來看，「確定給付制」仍為較普遍的提供方式，但最近採行「確定提撥制」則有增加的趨勢。尤其新採行強制性職業年金制度的瑞士與澳洲，亦均採 「確定提撥制」，此項發展方向，亦值得重視。

就我國現行老年養老制度與其他國家比較，公勞保老年給付屬於單層制的繳費式(一次)給付，而低收入戶老人生活補助與中低收入老人生活津貼則屬救助式年金。如依目前構想中的國民年金保險採定額保費與定額給付方式，與日本較為相近。唯實施初期仍採分立制，與日本已整合為雙層制並不相同[13]。至於勞基法的退休金，應屬強制性質，且為傳統的「確定

[11]智利政府保障相當於平均薪資 22%的最低年金水準;而新加坡則要求退休時購買相當於平均薪資 25%的年金，若超額儲蓄，得一次提出使用。此外，此二國家均對未能參加個人退休儲備制度的低收入老人透過資產調查，提供相當於平均薪資 12%水準的公共救助(Davis，1995;劉惠玲，1997;楊靜利，1997)。

[12]此外，法國也基於集體協商採行強制性職業年金，且其財務處理採隨收隨付制，較為特殊(Davis，1995:59)。

[13]我國目前由經建會(1995)整合規劃者為「基礎」年金部份，未來是否開辦附加年金，尚未討論。至於公、勞保老年給付亦有可能形成部份「附加」年金。此外，

給付制」。

綜合上述分析，各國公共年金制度的政策取向並不相同，但以結合全國性定額年金與工作者薪資相關的附加年金的雙層制，似乎較能兼顧不同政策目標，我國目前研議中的國民年金保險亦是朝此方向，希望提供全體國民老年基本保障。但是屬於第二層保障的我國勞基法的退休金採行傳統的「確定給付制」，卻有未能落實的困難(鄭文輝，1997b)。以下將略為檢討我國現行勞工老年生活保障制度的缺失[14]。

(三) 我國勞工老年生活保障制度之檢討

根據表一所列勞工三層退休保障的架構來分析，我國除個人年金產品尚待財政部核准外，目前已有二層老年生活保障制度，即勞保之老年給付與勞基法或企業自提之退休金，其特色為雇主責任較重。勞保保費的70%由雇主分擔，而勞基法退休金準備，更完全由雇主提撥。表三所列為此二項制度之給付與保費計算方法與財務運作方式，其能否提供勞工適當的老年生活保障，值得關切，以下將分別加以分析(鄭文輝，1997a)。

首先就勞保之老年給付加以檢討，下列五項問題值得探討：

1. 就投保範圍而言，現行投保人數實際上已包括許多自願投保者，但另方面五人以下民營單位受雇勞工並未強制參加保險，在國民年金即將規畫一定年齡以上國民均應享有基礎年金保障的時機，勞保條例似應配合擴大將所有工作者強制納保。

2. 財務處理方式並未明訂。雖然勞保條例明訂6.5-11%的階梯費率，且目前仍有部份累積基金，但是條例第69條卻又規定，如有財務虧損，由政府撥補，如是則財務責任制度將無由建立。

勞委會亦曾有將勞基 法退休制度改採為勞保附加年金制之議(吳明儒、鄭文輝，1997)。

[14]由於我國公教人員二層(公保與退休金)老年生活保障水準合計所得替代水準超過70%以上，不遜於先進國家，本文不擬檢討此二項制度的缺失(鄭文輝，1994; Cheng and Wu，1997)

表三：我國勞工老年保障制度內容

項目	勞保老年給付	勞基法退休金
一、給付 （一）條件	年滿60歲（女性55歲）； 55歲，投保15年以上； 同一事業單位投保25年以上	同一事業單位滿15年以上
（二）方式	一次給付，依最後三年平均投保薪資與投保年資，最高45個基數	一次給付，依最後半年平均薪資與年金，最高45個基數
（三）所得替代率	法定 最高32.63% 實際 平均9.79%	法定 最高32.63%2 實際 平均25.23%
二、保費： （一）方式	依投保薪資，有上限	（經常性）薪資
（二）費率	法定 綜合費率 6.5-11% 實際 6.5% 有效 3.58%	無
（三）分擔	勞20%，資70%，政10% 職業工會 勞60%，政40%	雇主100%
三、財務運作 （一）方式	部分累積基金	2-15% 雇主提撥準備金
（二）短絀	政府撥補	政府負支付保證責任
（三）現況	85年10月累積基金1943.6億元	85年9月累積基金1077.8億元

說明：1. 勞保有效費率，是依投保薪資占實際薪資的55%估算。

2. 勞保與勞基法實際保障水準，是依民國80年平均每件給付金額分別為34.88萬元與91.96萬元，以及每月平均薪資26428元估算。而所得替代率是將一次給付折算為年金，估算每十萬元換算每個月金額為725元。估算的基本假設為：1)勞工退休存活期間20年，2)假設物價上漲率4%，實質利率4%，年金金額依每年物價上漲率調整。

3. 勞保費僅為普通事故的綜合費率。

3. 就給付方式言，一次給付適合短期保險給付，雖有利於投資理財，卻必須承擔財務管理風險，不宜作為老年基本生活的保障方式，宜改為年金制。

4. 給付金額的計算方式完全根據二項因素，即最後三年平均投保薪資與投保年數。前一項因素對體力衰退或低薪勞工較為不利，而後一項因素在計算老年給付基數時，對投保超過十五年部份，每年給予二個基數，對女性、兼職與年資中斷勞工較為不利，宜配合年金化的設計，考慮部份定額與部份比例式的計算方式。

5. 給付水準偏低。雖然就理論上而言，依最高給付 45 個月一次給付金，估算為年金，應可提供相當於工作時約 32%的替代薪資。但是就實際資料來看，最近三年來平均每件老年給付金額除 83 年時曾達到萬元，近二年則不到 40 萬元，這是由於一方面投保薪資偏低，另方面投保年數不長的緣故。如換算為年金，平均每月可領取金額只約二、三千元(依 36300 元與 45 個基數估算，最高每月約 11500 元)，低於國民年金預定每人每月 7000 元的水準，其所得替代率最高不到 20%，且很可能低於 10%，顯然不敷老年基本生活所需，宜鼓勵提高投保薪資。

再就勞基法退休金制度實施現況加以檢討，亦有五項問題值得注意：

1. 就保障對象而言，勞基法自民國 73 年實施以來，僅限於製造業，至 84 年時適用的勞工約佔全部就業人口的 39.2%。雖然未適用勞基法的企業亦得自設員工退休基金，享受租稅優惠，不過依勞委會於民國 82 年所做的一項調查結果來看，只約有三分之一(34.28%)適用勞基法的事業單位與不到二成(18.77%)未適用勞基法的事業單位，設立退休計畫。進一步就員工規模來分析，500 人以上大企業，即使不適用勞基法者，亦有 91.43%自訂退休計畫，且 90.91%符合勞基法之規定。可見得我國現行勞基法雖將提撥退休金視為雇主法定責任，但是現行制度並未落實，因而絕大多數中小企業的員工實際上並未受到保障。

2. 就給付條件而言，現行制度規定必須在同事業單位工作滿 15 年，

方能取得請領退休金權益。然則根據勞工統計資料，民國 76 年至 80 年全體勞工的平均工作年資約 14.25 年，但在本單位的工作年資平均僅約 5.58 年，可見得我國勞工的流動性相當高；再則我國中小企業的平均壽命也只有十一、二年。因此，只有公營或大型民營企業員工較可能受益，對於大多數勞工而言，此項退休金為「可望不可及」(鄭文輝，1994；吳明儒、鄭文輝，1997)。

3. 就給付方式來分析，如同勞保老年給付，現行一次給付的退休金不宜作為老年基本生活的保障方式，宜改為年金給付，或購買商業年金以保障勞工老年經濟安全。又現行依服務年資與退休前六個月的平均薪資計算給付，屬「確定給付制」的給付型態。對於未能確知能否長久經營，無意提撥大筆退休基金的中小企業，將無法負荷此項財務壓力，因而也無法落實保障退休勞工老年生活的美意，宜改採較具彈性，由勞資雙方協議按月提撥至個人帳戶的「確定提撥制」，雖未能確保某一定所得替代率的給付水準，但對於流動性高的勞工，由於可以按月累積退休基金，而於退休時購買商業年金，將較具實益。

4. 就給付水準來看，如表三所示，雖然法定最高所得替代率與勞保老年給付一樣，可以達到 32.63%，而就民國 80 年平均每件實際給付金額估算的替代率則約 25.23%，較勞保為高。這是一方面因為只有大企業員工才可能受益，而其平均薪資通常較高，另方面勞基法退休金是依最後六個月平均薪資，而非勞保依最後三年的平均投保薪資，因而退休金計算基礎較高的緣故。不過，另方面在別的事業單位的工作年資並未考慮，轉換工作勞工的退休金權益將因而受損。就可以領到退休金的勞工而言，25. 23%的平均之所得替代率是可以作為適當的補充性年金，然而由於現行勞保老年給付的替代率平均僅約 10%，二者合計約為工作時所得的 35%，雖足敷基本生活所需，但與前述提及 60-70%的適當所得替代率相較，顯然仍然有相當的差距。

5. 最後就退休金提撥情況來分析，民國 85 年共約有 13. 45%適用勞基

法的事業單位依規定提撥基金，而其中又有10%事業單位的基金餘額為零，可見得提撥成效不佳。如根據行政院勞委會於民國82年所做一勞動條件調查，適用勞基法事業單位的提撥率，無論規模大小，平均只提撥3.27%，顯然偏低(Cheng and Wu, 1997)。由於現行勞基法只規定依薪資總額2-15%範圍內提撥基金而未規範其適當提撥率，再者由於退休金累積基金是統一交由中央信託局集中管理，使得提撥單位產生疑慮與抗拒，影響其提撥意願。今後基金管理宜朝向專業化和分散原則，對於大型企業在適當規範下應可考慮在「分帳列管」情況下，由其自行管理(吳明儒、鄭文輝，1997)。

綜合上述分析，我國現行作為老年生活第一層保障的勞保給付方式不當，且給付水準偏低，甚且四分之一以上人口尚無此項基本保障。至於作為第二層保障的勞基法退休金制度雖提供較勞保老年給付為高的保障水準，然其保障對象有限，且未落實。大多數中小型企業並未設立員工退休計畫，更少依勞基法規定提撥退休金準備，即時提撥也額然偏低。現行「確定給付制」使得中小企業不勝負荷財務壓力，而同一事業單位15年工作年資的規定，均使得大多數勞工無法切實獲得第二層年金的保障。在此情況下，如何針對上述缺失，如何建構較為完整的老年年金制度以因應高齡化社會的老年生活保障問題，將是我們今後必須面對的重要社會政策問題。

三、年金制度所得課稅問題

上一節的分析，指出我國有必要建構較為完整的三層年金體制，以因應高齡化社會的老年生活保障問題。又根據先進國家的經驗，公共年金的比重不宜太重，則鼓勵第二層退休金與第三層個人年金的發展，將成為重要的社會政策，至於如何透過適當租稅優惠措施來達成此項政策目標，則

是必須審慎探討的課題。本節將先就不同的所得定義來澄清養老儲蓄鼓勵措施是否即為租稅優惠的概念，其次就年金保險與退休金制度的特性，探討不同的所得課稅與租稅優惠方式，最後則分析主要國家對於三層年金的課稅處理方式。

首先界定「儲蓄誘因」(tax incentive)一詞係指相對於正常課稅規範下，能夠提高儲蓄的稅後報酬率，因而產生鼓勵儲蓄效果的各項鼓勵措施(Andrew and Bradford，1988)。然而，何者為正常所得課稅規範，卻因學理上對於「所得」定義的不同主張，而有所差異，因而影響對於某一課稅方式是否為儲蓄誘因的看法。

經濟學者對於所得稅法上之「所得」一詞定義，向來爭議甚多，然主要有「淨資產或經濟能力增加稅」與「勞務流通稅」二種主張(張慶輝等，1989)。根據前一項主張，所得即個人在某一特定期間內，經濟力增加的貨幣性價值;依此定義，不論個人收入之來源及處分方式如何，也不論實現與否，在扣除必要成本後，皆須計入課稅所得申。因此項概念對於課稅所得做概括性的定義，故又稱為「概括性的所得」(comprehensive income)。後一主張，則認為所得是由財產和人身所提供的勞務所組成，亦即所得須透過消費行為的進行才能產生，因而所得也就是「消費」。依此概念的所得為稅基的所得稅制，即稱為綜合消費稅(consumption tax)或支出稅(expenditure tax)[15]。此二概念的不同，在於後者認為儲蓄及資本價值的損益，不應視為所得課稅，否則將造成重複課稅現象[16]。

各國所得稅實際制度的設計，雖然基本上是建立在概括性所得的概念上，即原則上將一般儲蓄及資本利得納入課稅範圍;但是另方面對於資本

[15]提出淨資產或經濟力增加稅的主要學者有德國的G. V. Schanz，和美國的R. M. Haig與H. Simons，因而又稱為S-H-S定義。至於提出勞務流通說的代表性人物為I. Fisher和N. Kaldor(張慶輝等，1989:5-6)。

[16]更精確的說法應是對於資本孳息部份的重複課稅，因為在概括性所得概念下，資本的本金部份亦不應發生重複課稅現象。

未實現增值與自有住宅的隱含租金卻未課稅，有如綜合消費稅[17]。因而事實上，現行稅制宜視為混合所得稅制(hybrid income tax)。甚且1980年代租稅改革的方向，雖然朝向概括性所得的理想，提出許多刪減稅式支出的建議，然而另方面，仍保留一些綜合消費稅的重要特性。在此情況下，將更難判定某一項減免稅規定，是否即為租稅優惠(Andrew and Bradford，1988)。

除了上述基於不同所得概念，對於儲蓄免課稅規定是否為租稅誘因，可能有不同見解外，尚需考慮老年年金保險的特性。老年年金係屬一種遞延年金，長期間提撥費用，累積保險費之積存金及其運用收益合計為基金，並自一定年齡起開始給付。基於風險分攤原則，個人領取給付金額，視個人存活期間不同而異。然就整體平均而言，此項年金給付實即包含過去每年所繳保險費及其內孳息(inside buildup)。因而與一般短期保險及儲蓄不同之處，在於其所得課稅時點包括三個階段:(一)繳納保險費時，(二)保險費累積基金及其孳息期間，(三)領取老年給付時。此三者之賦稅處理方式相互關聯，宜併同分析(林鶯，1996)。

首先為避免重複課稅，對於累積期的保費、孳息與領取期的年金給付，不宜同時課稅。原則上，不准予扣除保險費支出的所得稅制，其年金給付的本金部份就不宜課稅;反之，如准予扣除保險費支出，則其年金給付理應根據量能負擔原則課徵所得稅(林維中，1981)。

其次，究應選擇繳費期間，抑或給付期間課稅，涉及前述不同的所得概念。如根據概括性所得稅制的精神，則繳納之保費應視為當期所得，不准予扣除。但若稅法上基於鼓勵養老儲蓄觀點准予扣除保險費，俟領取給

[17] 無論概括性所得或綜合消費稅的概念，對於自用住宅的隱含租金理應課稅;不過在綜合消費稅情況下，對於資本支出與貸款利息應准予完全扣除，而在概括性所得概念下，則應不准予扣除貸款利息支出。然而我們可將自用住宅的隱含租金不予課稅的同時，也不准予資本支出與貸款利息扣除的作法，視同綜合消費稅的替代課稅方式。因而美國及台灣現行稅制，對於自用住宅隱含租金不予課稅，卻又允許貸款利息扣除的規定，無論在此二種所得概念下，皆應視為租稅優惠。

付時再予課稅，即產生遞延課稅的利益，應視為租稅優惠[18]。反之，如要符合綜合消費稅的理論，則保險費不應計入當年度課稅所得，而准予完全扣除，直到取得給付，再納入所得課稅。此種課稅處理方式，對於減輕投保人的直接負擔感的效果很大，也可抑制通貨膨脹對儲蓄的不良影響，且在累進稅制下，產生生命週期所得平均化減輕稅負的效果，因此，各國在鼓勵退休儲蓄時常採行此種課稅方式[19]。

再就內孳息應否課徵當期所得稅而論，亦有不同見解(方明川，1995)。如依概括性所得概念，理應立即課稅，殆無疑義，否則將產生優惠高所得者的不公平現象。但如依綜合消費稅觀點，該項收入尚未為年金受益者所取得，不宜課稅。實務上，由於內孳息為年金契約有效期間之未實現收入，因此各國大都以暫緩課稅處理[20]。

根據上述分析，年金保險的課稅問題，應考慮在不同時點賦稅處理方式的配合問題，而對於特定免課稅規定，是否即構成租稅優惠及其優惠程度如何，則視不同所得概念而異。如前所提及，在租稅改革當中，常有主張回歸概括性所得稅制，刪減對退休儲蓄的租稅優惠的看法(Munnell，1988)。其主要論點包括:(1)龐大稅式支出影響財政收入，(2)對於總儲蓄的鼓勵效果不顯著，(3)該項租稅優惠主要係嘉惠中、高所得者，造成稅負不公平現象，(4)扭曲不同儲蓄方式的選擇，且為彌補稅收損失，必須提高稅率，造成福利損失。另方面，亦有贊成依據綜合消費稅觀點來處理年金保險的免課稅問題(Andrew and Bradford，1988；Davis，1995; Mintz and Wilson，1997)，其主要論點包括:(1)鼓勵個人養老儲蓄，符合社會政策目標，(2)平均化個人生命週期由約薪資所得，減輕勤勞所得者的負

[18] 在此情況下，雖然在領取給付時，對內孳息部份課稅，但不僅保費部份可以遞延稅負，連同其所衍生的孳息也併同遞延稅負(IppolitO，1986)。

[19] 為配合鼓勵退休儲蓄的政策目標，通常對於此類養老儲蓄的提前支用嚴加規範，甚至設有罰則。

[20] 內孳息如遞延課稅，將可加強前述本金稅負遞延效果，且遞延稅負方可再投資生息，因而形成租稅、利息與本金三合一的投資現象(林鶯，1996)。

擔，符合公平原則，(3)維持選擇不同時點消費的中立性原則，(4)鼓勵長期儲蓄，有助於資本市場的健全。

上述討論提供年金保險所得課稅制度的二種不同典範，然在混合所得稅制下，各國實際採行的制度設計，常介乎二者之間，亦有異於二者，而採行任意優惠措施，但亦有重複課稅者。表四整理十二種可能的賦稅處理方式，依概括性所得的概念下的租稅優惠程度排列，大致上可區分三大類型。首先為免稅型，包含第一至第四種型態，為對本金或孳息部份給予免稅優惠;尤其第一種(EEE)型態，一方面准予保費扣除，乃方面對孳息與給付亦完全免課，即對本金與孳息完全免稅，無論在何種所得概念，均為最優渥的租稅優惠。

其次第二類為遞延課稅型，包含第五至第八種型態，即允許保費扣除或內孳息免課，但年金給付時一律課稅，可以產生稅負遞延效果。但就綜合消費稅觀點而論，第五種(EET)為適當課稅型態，不宜視為租稅優惠;而第六至第八種型態，則有本金或孳息被提前課稅產生的利息損失。

最後第三種類型為對本金或孳息有重複課稅的類型，包括第十至第十二種型態。尤其第十二種(TTT)型態，將保費、孳息與給付均視為當年度所得課稅，在二種不同所得概念下，亦均可認定為有重複課稅現象。

根據上述年金保險賦稅處理類型，我們可以比較選樣國家實際上採行的公、私年金課稅方式。首先就表四所列國家資料來看，我們可以發現最常見的類型為第五至第八種型態的遞延課稅方式，尤其以第五種(EET)型態，符合綜合消費稅的適當課稅方式，最為普遍作為公共與企業年金的賦稅處理方式。至於符合概括性所得概念的第九種(TTE)型態並不多見，可見得在現實混合所得稅制裡，大多數國家是把退休養老儲蓄與自用住宅視同屬於綜合消費稅的範圍，而非依概括性所得概念課稅。然而基於減少稅式支出的考量，通常對保費採限額扣除;但是，另方面卻也基於社會政策

表四：選樣國家三層年金所得稅制比較

課稅類型①				租稅優免(負擔)性質		美國		德國		台灣	
	繳費	孳息	給付	依概括性所得	依綜合消費稅	雇主	自繳	雇主	自繳	雇主	自繳
1	E	E	E	本金免稅 孳息免稅	本金免稅 孳息免稅	公共 (中低所得)				公共 公教、勞基法退休金	公共、個人 (限額列舉扣除)
2	E	E	T" (孳息)	本金免稅 孳息遞延課稅	本金免稅 -----			公共 (給付扣除)	企業退休基金、 直接保險(給付扣除)		
3	E	E	T' (本金)	本金遞延課稅 遞延免稅	---- 孳息免稅						
4	E	T	T	本金免稅 -----	本金免稅 (孳息利息損失)						
5	E	E	T	本金遞延課稅 孳息遞延課稅	---- ----	公共(高所得) 企業	Keogh, IRA②企業 (確定提撥制)	企業帳面準備 扶養基金		非勞基法退休金	
6	E	T	T' (本金)	本金遞延課稅 -----	---- (孳息利息損失)						
7	T	E	E	孳息免稅 -----	(孳息利息損失) 孳息免稅		公共 (中低所得)				公共、個人(未列舉扣除公教、勞基法退休金)
8	T	E	T" (孳息)	孳息遞延課稅 -----	(本金利息損失) ----		個人企業 (確定給複制)	企業退休金、 直接保險(給付扣除)	公共(保費、給付扣除) 個人(保費扣除)		非勞基法退休金
9	T	T	E	----- -----	(本金利息損失) (孳息利息損失)						
10	E	T	T	本金遞延課稅 (孳息重複課稅)	---- (孳息重複課稅)						
11	T	E	T	(本金重複課稅) 孳息遞延課稅	(本金重複課稅) ----			公共 (高所得)			
12	T	T	T	(本金重複課稅) (孳息重複課稅)	(本金重複課稅) (孳息重複課稅)						

課稅類型①				租稅優免(負擔)性質		英國		日本		瑞典		其他國家
孳息	給付	依概括性所得	依綜合消費稅	雇主	自繳	雇主	自繳	雇主	自繳	雇主	自繳	(企業年金)
	繳費	孳息	給付	依概括性所得	依綜合消費稅							
1	E	E	E	本金免稅 孳息免稅	本金免稅 孳息免稅							
2	E	E	T" (孳息)	本金免稅 孳息遞延課稅	本金免稅 -----							
3	E	E	T' (本金)	本金遞延課稅 遞延免稅	---- 孳息免稅							
4	E	T	T	本金免稅 -----	本金免稅 (孳息利息損失)							
5	E	E	T	本金遞延課稅 孳息遞延課稅	---- ----	公共企業 (給付扣除)	公共企業、SERA③(給付扣除)	公共	公共	公共 企業	公共 個人	法、加、荷、義、瑞士、智利(個人帳戶)
6	E	T	T' (本金)	本金遞延課稅 -----	---- (孳息利息損失)							
7	T	E	E	孳息免稅 -----	(孳息利息損失) 孳息免稅							新加坡(公積金)
8	T	E	T" (孳息)	孳息遞延課稅 -----	(本金利息損失) ----		個人		個人 (保費扣除)			
9	T	T	E	----- -----	(本金利息損失) (孳息利息損失)							紐西蘭
10	E	T	T	本金遞延課稅 (孳息重複課稅)	---- (孳息重複課稅)			企業 (給付扣除)	企業 (給付扣除)			丹麥
11	T	E	T	(本金重複課稅) 孳息遞延課稅	(本金重複課稅) ----							
12	T	T	T	(本金重複課稅) (孳息重複課稅)	(本金重複課稅) (孳息重複課稅)							澳洲 (給付低稅率)

資料來源：各國制度參考林鶯(1996)，Davis(1995)。

說明：①T：課稅；E：免課。

②Keogh Plan: Retirement Plan for self-employed persons and their employees; IRA: Individual Retirement Account.

③SERA: Self Employed Retirement Account

表五：我國現行老年保險與退休金制度之所得稅賦處理相關規定

保證類型		第一層保障	第二層保障		第三層保障
		公勞保	退休金制度	團體養老保險	個人養老保險
保險費之扣除	雇主負擔部分	雇主可核實認定，全部列為營利事業之費用，且不視為被保險員工之薪資所得。(營利事業結算申報查核準則第 83 條)	雇主每年得在不超過當年度以付薪資總額一定限度內提撥退休金，以費用列之，且不計入員工薪資課稅。此項最高限度:(1)訂有職工退休辦法者，4%;(2)設置職工退休基金者，8%;(3)適用勞基法者，15%。(所得稅法第 33 條)	1. 雇主方面：准予認定為營業費用（營利事業結算申報查核準則第 83 條） 2. 受雇者方面：每人每月在 2000 元以內部分，免列為薪資所得，超過部分則轉列為薪資所得，且得是用每年最高 24000 元之扣除額。(財政部 79.5.24 台財稅第 79002902 號函)	—
	受雇者負擔部分	採用列舉扣除額者，與其他人身保險每人每年最高可扣除 24000 元。(所得稅法第 17 條)	不得自薪資總額中扣除。(財政部 75.5.17 台財稅第 33440 號轉語 72.6.6 台財稅第 33935 號函)	採用列舉扣除額者，每人每年最高可扣除 24000 元。(所得稅法第 17 條)	採用列舉扣除額者，與社會保險及其他人身保險每人每年最高可扣除 24000 元。(所得稅法第 17 條)
積存金孳息		免課。(所得稅法第 4 條)	免課。(財政部 67.7.28 台財稅第 35019 號含，70.3.26 台財稅第 32411 號轉語 76.4.3 台財稅第 7637878 號函)	免課。	免課。
退休金或保險給付		免課。(所得稅法第 4 條)	1. 退休金徵免如下： (1) 軍公教與適用勞基法勞工。(所得稅法第 4 條與財政部 74.4.30 台財稅第 15285 號函) (2) 未具上開身份者:(所得稅法第 14 條) ①一次給付：半數課稅、半數免稅 ②分期給付：全部課稅 2. 上述課稅退休金，如為員工自提本金部分，免稅；如屬自提款之孳息，得是用 27 萬元儲蓄投資特別扣除之規定。(所得稅法第 17 條與財政部 60.7.29 台財稅第 24717 號函，67.7.28 台財稅第 35019 號函及 71.9.20 台財稅第 36979 號函)	免課。(所得稅法第 4 條)	免課。(所得稅法第 4 條)

資料來源：林鶯(1996) 第五章與表 5-3。

考量，對於年金給付允許定額扣除。其次，就免稅類型來看，以我國對於三層年金(未適用勞基法企業年金除外)皆都採行第一種(EEE)型態，對本金與孳息免稅，最為優厚，除了美國公共年金對於雇主繳納部份，亦採行此種賦稅處理方式外，甚為少見。此外，德國對於雇主繳納的公共年金與某些退休金計劃的自繳部份，也對本金給予免稅優惠。

此外，表四中尚有二種現象，值得注意:(1)先進國家對於不同層次年金提供的租稅優惠程度通常有所差異，以公共年金最為優厚，企業年金次之，而個人年金則大都以第八種(TET)型態，僅提供孳息部份的稅負遞延優惠。(2)有些國家，例如美國、德國和我國對於雇主繳納保費和退休金提撥金額，都准予扣除，然對受雇者的繳納部份，則不准予從課稅所得中扣除，因而造成同一筆年金分為二部份不對稱的稅務處理方式，徒增稅務行政的複雜性及租稅優惠公平性的困擾[21]。下一節將就我國現行年金保險與退休金之所得稅制予以檢討。

四、我國年金保險與退休金所得稅制之檢討

本文第二節的分析指出，我國有必要建立較為完整三層年金保障制度，以因應高齡化社會老人生活保障問題;然由上一節就我國與選樣國家的年金所得稅制比較，可以看出我國現行老年保險與退休金的賦稅處理，亦較其他國家缺乏整體的規劃。本節將就所得稅相關條文，檢討現行稅法對於各層次年金的免課稅規定，並提出未來整體年金所得稅制的規劃構想，以供各界參考。

如表五所列，我國對於老年退休所得課稅的相關規定，有下列六方面：

(一) 所得稅法第四條，明列社會保險與人身保險之保險給付與公教、勞工(僅限適用勞基法)之退休金免稅。

(二) 所得稅法第十四條，將非免稅退休金按月或按年分期給付者，視為薪資課稅，而一次給付則視為變動所得，以其半數作為當年度所得課稅。

[21] 例如我國個人年金保費准予列入列舉扣除額，而受雇者自繳退休金部份因非保險項目，則不能扣除，將造成個人年金反較退休金得到較優厚租稅利益的困擾。

(三) 所得稅法第十七條規定,社會保險與人身保險(含個人年金保險)合計保險費在 2400C 元以下者,得列舉扣除。

(四) 所得稅法第三十三條明訂,營利事業提撥員工退休金,得以費用列支。此項最高限度,在適用勞基法事業單位為員工薪資之 15%;非適用勞基法事業單位,如有設置公退休基金者為 8%,如僅提存退休金準備者為 4%。

(五) 營利事業結算申報查核準則第八十三條核准,雇主繳納員工社會保險與因體養老保險之保險費,准予認定為營業費用扣除。

(六) 相關解釋令排除受雇者自繳退休金提撥金額,不得自薪資總額申扣除。另方面,雇主替員工繳納囚體養老保險費,超過每月 2000 元部份,視為員工薪資課稅,但得適用每年最高 24000 元的列舉扣除。

就上列各項規定,我們可以分析我國現行各層年金所得課稅的類型及缺失。先就第一層社會保險的公、勞保老年保險來分析。我國現行所得稅法允許雇主繳納的保險費核實列為營利事業費用,且不視為員工薪資所得課稅,亦即雇主繳納保險費免課所得稅,甚且該項保險之孳息與給付亦均未予課稅,此種課稅方式,屬於表四所列第一種(EEE)型態,也就是本金與孳息完全免稅,是最為優厚的租稅優惠,可視為配合社會政策的稅式支出(張慶輝等,1989)。但是就員工自繳保險費部份來分析,如果納稅義務人採用列舉扣除方式申報綜合所得稅,由於我國現行公、勞保自繳保險費不至於超過每月 2000 元,應可全數扣除,因而此部份之相關給付,亦屬完全免稅。不過,由於現行所得稅對於保險費只允許列舉扣除方式,因而 90%以上採用標準扣除額申報所得稅者將無由享受保險費扣除的優惠。如是,其課稅方式為第七種(TEE)型態,僅有孳息免稅的優惠,與採取列舉扣除額者相比較,造成中低所得者得到較少租稅利益的不公平現象[22]。

繼則就第二層退休金的課稅規定來分析。雇主提撥的部份在員工薪資某一定率限額內,可以完全免稅,而基金孳息與退休金,如領取者為公教或適用勞基法事業的員工,則亦免稅,如同第一層社會保險給付,亦屬於本金與孳息完全免稅的優惠。

[22]雖然我們可假設標準扣除額亦含蓋部份此項費用,不過就 85 年度綜合所得稅申報之棟準扣除額來看,單身者為 42000 元,夫妻合併申報者為 63000 元,金額並不太高,應可認定採用標準扣除額者較未能文質享受此項節稅利益。

但是，現行免稅規定產生二項身份別租稅優惠差異的困擾。其一在於退休金提撥金額的扣除上限有所不同，對於適用勞基法的員工得扣除至薪資之 15%，非適用勞基法的勞工，則視事業單位有無設立分離基金，分別得扣除至 8%與 4%。雖然這些規定用意在於規範事業單位，唯勞基法的適用，其企業是否設立退休基金，均非勞工所能掌握，而此項不同最高扣除額的規定，卻使得非適用勞基法的勞工未能得到較好的退休金保障，也連帶得到較少的提撥金免稅利益。

另方面在退休金的給付，雖然所得稅法明訂，勞工退休金免稅;但實務上卻解釋為僅適用於勞基法的勞工，造成不同勞工享受的節稅利益有所差異。對於未適用退休金免稅規定的勞工，其退休金所得稅負的計算將甚為複雜。屬於雇主提撥部份的本金及孳息應課稅，而其自提的本金部份得免稅，相關孳息應課稅，卻又可適用 27 萬元儲蓄投資特別扣除額，故此部份實際稅負可能不重，但稅務行政成本卻很高，並非良好的稅制。此外，受雇者自提退休金部份因非保險費，不得自薪資扣除的規定，如同前述未採列舉扣除社會保險費者，僅能享受孳息免稅的利益，與雇主提接部份的租稅利益不相同，並無適當的法理依據。

最後就第三層個人年全保險的課稅方式來檢討。雖然我國目前市面上尚無商業保險個人年金保單，但財政部已核准，短期內應可上市，而現行稅法則得適用對一般人身保險的規定。由於現行稅法將人身保險的保險費併同社會保險，准予在每年 24000 元限額內列舉扣除。對於採用列舉扣除申報綜合所得稅者，如其尚未超過限額，則此部份如同社會保險給付，同樣享受本金與孳息完全免稅的利益，反較受雇者自提退休金所能得到孳息免稅的利益為高，似非所宜。另方面，我國列舉扣除額最高每年 24000 元的規定，自民國 79 年以來即未調整，實質上已下降 30%，且扣除各項社會保險與其他人身保險自繳保險費(含全民健保)，則所能用於扣抵個人年金保險的金額將非常有限。因而現行規定，無論對於是否採行列舉扣除額者，均不太可能提供保險費扣除的優惠，則我國個人年金的課稅方式，實質上較近於表四第七種(TEE)型態，即孳息免稅的優惠。

綜上所述，我國現行三層年金保險課稅方式，在給付方面常給予不必要的免稅優惠，然而在保費扣除則限制很多，不是限額列舉扣除，就是員工自提退休金不准

予扣除，顯然不切實際。因而，我國現行對於自繳保費部份的課稅方式，實質上較接近於提供孳息免稅(TEE)型態。此種方式，一方面未能藉保險費和退休提撥金的扣除，激勵國民積極儲備養老資源，恐難以達成建立完整年金制度的政策目標。另方面，對於年金保險與退休金給付的免稅，不僅有違量能課稅原則，不利於代間公平性，且隨著年金制度的成熟與老年人口的增加，對於財政收入的影響將愈加重[23]。

根據上述檢討，並參考各國課稅方式，我們認為我國的年金所得稅制，宜作全盤性的調整。基本上，宜以保費與孳息免課，而給付課稅(EET)的方式為宜。此種稅制，一方面符合綜合消費稅的公平與效率原則;另方面就概括性所得概念而言，亦僅提供租稅遞延效果，而非免稅利益。從長遠看，對財政收入的影響較輕，而又較能激勵國民為養老而作長期儲蓄，以達成建立完整年金保障制度的社會政策目標。依此原則性架構，進一步考慮租稅優惠的公平性問題，再作調整。一方面在保費扣除，宜依年金層次，予以適當限制;另方面，在給付課稅方面，亦須考慮對第一、二層年金給付提供定額扣除的優惠。

這些調整方式，如表六所列，包括二方面:(一)在保費扣除方面，最基本的社會保險，應准予以特別扣除額方式(而非列舉扣除)全額扣除;其次則退休金自提費用，亦應以特別扣除額方式，依薪資定率限額扣除;至於第三層的個人年金，仍採用限額列舉扣除方式，唯對於限額宜適當調整，並考慮物價水準變動。(二)在給付扣除額方面，可有二種方式，一篇分別說社會保險給付與退休金訂定老年定額扣除額與適用薪資特別扣除額，而對個人年金給付，則全額課稅。另一種較簡便的方式是訂定綜合性的老年特別扣除額[24]。

此外，配合目前財政部提出兩稅合一的修法草案，我們建議大幅降低現行27萬元儲蓄投資扣除額，以減少稅式支出;另方面則應增設勞工和自營作業者個人退休帳

---

[23]美國自1983年規定，所得超過某一水準的老年人，亦應將其所領取的部份社會安全給付納入課稅，其目的除為了增加社會安全制度的財源外，亦考慮到量能課稅的公平性問題(Schuiz，1992)。

[24] 此項老年定額扣除額或老年特別扣除額的性質，與我國現行對於年滿七十歲受扶養直系尊親屬的特別免稅額有所不同，因目的在於對老人領取之年金給付給予租稅減免，而非為減輕其扶養者的所得稅負。

表六：我國三層年金所得稅制之規劃

年金層次	制度性質	相關制度	所得稅制			
			繳費	孳息	年金給付	優惠性質①
公共年金	保障基本生活水準之社會保險	1. 公保勞保 2. 擬議中國民年金保險	1. 雇主繳納部份：全數列為費用扣除，不計入員工薪資課稅 2. 員工繳納部份：以特別扣除額方式，準予全額扣除	免課	課稅，但享有老人特別扣除額	1. 本金與孳息遞延課稅 2. 給付享有定額免稅
企業年金	保障工作者適當生活水準之退休年金計畫	1. 勞基法退休金 2. 可研擬勞工和自營作業者適格個人退休金帳戶	1. 雇主提撥部份：依員工薪資某一定率限制內，列為費用扣除，且不計入員工薪資課稅 2. 員工自提部份：以特別扣除額方式，准予依薪資定率，限額扣除	免課	課稅，但享有薪資特別扣除額	1. 薪資定率限額內，本金遞延課稅 2. 孳息遞延課稅 3. 給付享有薪資特別扣除額免稅
個人年金	超過一般生活水準之個人任意年金保險	財政部剛核准之商業年金保險	已列舉扣除額方式與其他人身保險合計限額扣除但宜適當調整限額	免課	課稅	1. 列舉扣除額內，本金遞延課稅 2. 孳息遞延課稅

說明：①依概括性所得的概念界定

戶的提存辦法，以鼓勵養老儲蓄[25]。

雖然本文未對改制方案的稅式支出予以評估，但其與現行制度下租稅優惠方式的不同則可予比較。根據改制方案，依概括性所得概念下，提供的利益是租稅遞延而非現行免稅的優惠，因而長期稅式支出應較現制為輕;且放寬保費扣除額，將可產生較大激勵長期儲蓄的效果，並對薪資所得者較為有利。此外，由於鼓勵長期儲蓄，將增加資本市場上法人基金的比重，對於資本市場的發展，亦應有所助益。就社會政策面考量，改制方案依不同年金層次的功能而考慮優惠程度，將可改善稅式支出租稅利益分配不公平的現象，因而將可提供兼具公平與效率的租稅優惠制度。

五、結 論

隨著台灣地區人口結構老化與家庭養老資源逐漸枯竭，建立完整的三層年金制度，以因應高齡化社會的老年生活保障問題，有其必要。根據先進國家的發展經驗，較為理想年金制度應由公、私部門共同提供多層年金保障，而為減輕公共年金的負擔，宜以適當的租稅優惠鼓勵企業和個人儲備養老資源。

根據本文上述各節的分析，適當的年金所得稅制，一方面應考慮長期保險的特性，另方面則視不同所得概念的界定而異。然在現實混合所得稅制下，就各國採行年金所得稅制的類型來分析，可以看出一般認為以允許保費扣除，孳息免課，而給付課稅的賦稅處理方式最為適宜，一方面可以達成鼓勵養老儲蓄的社會政策目棕，另方面提供租稅遞延效果，亦較免稅更能減輕政府的財政負擔。

就我國現行對於年金保險與退休金的所得課稅規定檢討，可以發現一方面給付免稅，對於財政收入的影響將隨老年人口增加與年金制度成熟而不勝負荷;另方面，

[25] 根據附表所列民國 82-8:年各類所得在不同所得級距的分配狀況來分析，民國 82 年度淨所得在 5C 萬元以上的高所得組之營利所得佔有相當重要比重，而淨所得介於 16-5C 萬元的中所得組別之利息所得比重較其他各組為高，至於 16 萬元以下得低所得組別，則薪資所得最為重要。因而，藉鼓勵退休儲蓄帳戶，允許薪資所得者將部份所得遞延至年老課稅，對減輕中、低所得者目前租稅負擔，將有所助益。此外，將現行 21 萬儲蓄投資特別扣除額大幅刪減，亦有助於改善我國所得稅制的公平性。

保費扣除諸多限制，將無法產生鼓勵老年儲蓄的有效誘因。因此本文建議依據綜合消費稅的賦稅處理方式，重新建構我國的年金所得稅制，並進一步考慮稅式支出的財政負擔與稅負公平性，依不同層次年金的功能，一方面對保費的扣除適當限制，另方面也對給付課稅給予定額扣除。

此外，我們也建議配合兩稅合一的稅法修正案，大幅刪減現行 27 萬儲蓄投資特別扣除額，並增設勞工與自營作業者個人退休帳戶的提存辦法。希望透過這些全盤性調整，可以提供兼具公平與效率的租稅優惠制度，以達成建立完善老年生活保障制度的社會政策目標。

參考文獻

王正新，(1978)，《企業退休年金制度之研究》。台北：政治大學財政研究所碩士論文。(未出版)

方明川，(1995)，《個人年金保險新論》。台中：逢甲大學保險研究所。

行政院主計處，(1994)，《老人活狀況調查報告》。

行政院經濟建設委員會，(1995)，《國民年金保險制度整合規畫報告》。

行政院經濟建設委員會，(1996)，《中華民國台灣地區民國84年至125年人口推計》。

吳明儒，(1996)，「高齡化社會的經濟保障策略--台灣企業退休制度之探討」，《社會發展研究學刊》，2，105-151。

吳明儒、鄭文輝，(1997)，「勞基法退休制度改採附加年金制之探討」，勞工保險年金研討會。台中：行政院勞委會與中國青年創業協會。

林維中，(1981-82)，「年金稅制的國際比較」，《壽險季刊》，41，22-23; 42，29-44; 43，58-67; 44，25-34。

林　鶯，(1990)，《老年年金保險與退休金所得稅制之研究》。台北：政治大學財政研究所碩士論文。(未出版)

柯木興，(1995)，「論年金、保險與年金保險」，《保險專刊》，39，154-169。

呂理民，(1993)，《我國企業退休金制度之研究》。台北：政治大學財政研究所碩士論文。(未出版)

陳寬政、王德睦、陳文玲，(1986)，「台灣地區人口變遷的原因與結果」，《台大人口學刊》，9，1-25。

張世雄，(1996)，《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山出版社。

張庚輝、鄭文輝、蘇建榮、蔡妙珊，(1989)，《綜合所得稅免稅與未稅所得之研究》，賦稅改革專題報告19。台北：財政部賦稅改革委員會。

鄭文輝，(1994)，「當前各種年金制度之經濟觀」，《年金制度研討會論文集》，89-132。台北：中華經濟研究院。

鄭文輝，(1997a)，「執行業務所得者老年經濟生活保障及年金制度之探討」，《律飾雜誌》，216 : 48-59。

鄭文輝，(1997b)，「我國國民年金財務規劃問題之探討」，當前財經問題研討會。嘉義：大同商專。

鄭文輝、蘇建榮，(1997)，「台灣社會保險制度財務問題探討」，台灣永續發展研討會。中興大學法商學院。

鄭文輝、吳明儒，(1997)，「從社會保險觀點探討我國勞工保險年金制度」，勞工保險年金研討會。台北:行政院勞委會與勞工教育協會。

劉惠玲，(1997)，「年金保險民營化一智利模式的啟示」。台北:政治大學財政研究所碩士論文。(未出版)

Andrews, W.D. and Bradford, D.F.,(1988), "Saving Incentives in a Hybrid Income Tax", in Aaron , H.J , Galper, H., and Pechman, J. A. (eds), *Uneasy Compromise*, 269-300,Washington, D.C.: The Brookings Institution

Barr, N., (1991), "The Objectives and Attainments of Pension Schemes", in Wilson, T. and Wilson, D.(eds), *The State and Social Welfare*, 143-162, New York: Longman.

Becher, G., (1991), "Taxation as Influencing Factor for the Development of Supplementary Pension Schemes", in Schmaehl, W.(ed.), *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Communite-1992 and beyond*, 165-176, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Cheng, W. H. P. and Wu, M.J., (1997), "The Construction of the Supplementary Pension System in Taiwan", International Conference on Towards the 21st Century: State, Family and Social Welfare, Academia Sinica, Taipei, Taiwan.

Davis, E. P., (1995), *Pension Funds*, Oxford: Clarendon Press.

Dilnot, A., (1992), "Taxation and Private Pension: Costs and Consequences",

in *Private Pension and Public Policy*, 65-76, Paris: OECD.

Haanes-Olson, L., (1979), "Taxation and Pension", in *Social Security and Taxation*, 68-83, Geneva: International Social Security Association (ISSA).

Henke, J. A., (1991), "Theses on Tax Treatment of Employee Benefit Plans", in Schmaehl, W.(ed.), *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community-1992 and beyond*, 177-188, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hubbard, R. L., (1994), "The Tax Treatment of Pension", in *Pension Funding and Taxation*, 43-57, Washington, D. C.: Employee Benefit Research Institute (EBRI).

Ippolito, R. A., (1986), *Pension, Economics and Public Policy*, Homewood, III.: Dow Jones-Irwin.

Lindeman, D. C. and Utgoff, K. P., (1992), "Pension Taxes and the U.S. Budget", in Bodie, Z. and Munnell, A. H. (eds), *Pensions and the Economy*, 181-195, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Mintz, J. M. and Wilson, T. A., (1997), "Private Provision of Retirement Income: Tax Policy Issues", in Banting, K. G. and Boadway, R.(eds), *Reform of Retirement Income Policy*, 209-239, Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

Munnell, A. H. and Yohn, F. O., (1988), "Comments on Andrews and Bradford's Paper", in Aaron, H. J., Galper, H., and Pechman, J. A. (eds), *Uneasy Compromise*, 309-315, Washington, D. C.: The Brookings Institution.

Munnell, A. H. and Yohn, F. O.,(1992), "What Is the Importance of Pension on Savings ?", in Bodie, Z. and Munnell, A. H. (eds), *Pensions and the Economy*, 115-139, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1988), *Public Finance in Theory and*

Practice, 5th edition, New York: McGraw-Hill Book Company.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (1988), *Reforming Public Pensions*, Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (1992), *Private Pension and Public Policy*, Paris: OECD.

Paine, T., (1994), "Appraising Public Policy for Private Retirement Plan", in *Pension Funding and Taxation*, 1-3, Washington, D. C.: Employee Benefit Research Institute(EBRI).

Salisbury, D. L., (1994), "The Costs and Benefits of Pension Tax Expenditures", in *Pension Funding and Taxation*, 85-103, Washington, D. C.: Employee Benefit Research Institute (EBRI).

Schulz, J. H., (1992), *The Economics of Aging*, Dover, MA: Auburn House Publishing Company.

Turner, J. A. and Watanabe, N., (1995), *Private Pension Policies in Industrialized Countries*, Kalamazoo, M. I.: W. E., Upjoin Institute for Employment Research.

United States Social Security Administration (USSSA), (1995), *Social Security Programs throughout the World*, Washington, D.C.: USSSA.

World Bank, (1994), *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press.

附表：民國 82-83 年各類所得金額按所得級距別比較

1.82 年度

單位：千元，%

淨所得級距	總所得		營利所得		薪資所得		利息所得		其他所得	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
0 及以下	403078508 (100.00)	16.41	9746909 (2.42)	11.41	284001986 (70.46)	15.69	84254108 (20.90)	23.12	25075505 (6.22)	12.82
0-30	918802975 (100.00)	37.41	12313327 (1.34)	14.41	740301967 (80.57)	40.89	114741571 (12.49)	31.48	51446110 (5.60)	26.30
30-80	633294810 (100.00)	25.79	12274596 (1.94)	14.36	493300777 (77.89)	27.25	83570151 (13.20)	22.93	44149286 (6.97)	22.57
80-160	282465563 (100.00)	11.50	10173189 (3.60)	11.91	198217793 (70.17)	10.95	45015135 (15.94)	12.35	29059446 (10.29)	14.85
160-300	114811729 (100.00)	4.67	8762251 (7.63)	10.25	6548160 (57.01)	3.62	22023962 (19.18)	6.04	18567356 (16.17)	9.49
300-500	40311143 (100.00)	1.64	6094839 (15.12)	7.13	16174778 (40.12)	0.89	7924075 (19.66)	2.17	10117451 (25.10)	5.17
500-1000	26215657 (100.00)	1.07	7176690 (27.38)	8.40	7271721 (27.74)	0.40	4161141 (15.87)	1.14	7606105 (29.01)	3.89
1000 以上	36928255 (100.00)	1.50	18908890 (51.20)	22.13	5646973 (15.29)	0.31	2747505 (7.44)	0.75	9624887 (26.06)	4.92
合計	2455908640 (100.00)	100.00	85450691 (3.48)	100.00	1810374155 (73.72)	100.00	364437648 (14.84)	100.00	195646146 (7.97)	100.00

資料來源：財政部，(1995)，《民國 84 年賦稅統計年報》。

2. 83 年度

單位：千元，%

淨所得級距	總所得		營利所得		薪資所得		利息所得		其他所得	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
0 及以下	366279881 (100.00)	13.31	10121187 (2.76)	9.14	248648106 (67.88)	12.38	83976239 (22.93)	20.14	23534349 (6.43)	10.89
0-33	1042496298 (100.00)	37.87	15961664 (1.53)	14.42	830068648 (79.62)	41.32	137681555 (13.21)	33.02	58784431 (5.64)	27.21
33-89	759907040 (100.00)	27.61	16566023 (2.18)	14.96	588688412 (77.47)	29.31	101857673 (13.40)	24.43	52794932 (6.95)	24.43
89-178	329541703 (100.00)	11.97	13887325 (4.21)	12.54	230462700 (69.93)	11.47	52449270 (15.92)	12.58	32742408 (9.94)	15.15
178-334	132550214 (100.00)	4.82	11362087 (8.57)	10.26	75574538 (57.02)	3.76	24999930 (18.86)	6.00	20613659 (15.55)	9.54
334-550	38476514 (100.00)	1.40	6419089 (16.68)	5.80	16378212 (42.57)	0.82	7151327 (18.59)	1.72	8527886 (22.16)	3.95
550-1000	33283771 (100.00)	1.21	9360592 (28.12)	8.46	10619573 (31.91)	0.53	4958189 (14.90)	1.19	8345417 (25.07)	3.86
1000 以上	49969165 (10.00)	1.82	27029800 (54.09)	24.42	8354221 (16.72)	0.42	3863190 (7.73)	0.93	10721954 (21.46)	4.96
合計	2752504586 (100.00)	100.00	110707767 (4.02)	100.00	2008794410 (72.98)	100.00	416937373 (15.15)	100.00	216065036 (7.85)	100.00

資料來源：財政部，(1996)，《民國 85 年賦稅統計年報》。

政府在 BOT 的交通建設之角色

黃明聖*

摘 要

基於減輕政府財政負擔，提高經濟效率，目前世界各國多以 BOT 方式進行交通建設。但是 BOT 不是萬靈丹；BOT 有成功，也有失敗的案例。南韓高鐵因政府介入太深而失敗，而香港隧道因政府規劃得宜而成功，所以政府、民間都必須再學習自我角色調整。政府角色似應從親自參與興建營運，改為監督管理。政府最主要工作應在設計規則，訂出好的制度。原則上 BOT 案仍須由政府規劃，而招標甄審則應多參考國外的經驗。技術面或財務面孰輕孰重，應再仔細思索。是否要在招標須知上明定其權數，以減少爭議，值得採行。在興建期，政府「投資非自償部分」，以採現金補助為宜。

關鍵詞：BOT，招標甄審，自償率。

* 作者為國立政治大學財政學系教授，論文發表時為政治大學財政學系副教授。作者感謝交大管研所許和鈞教授、交通部高鐵局陳天賜科長的寶貴意見；交大管研所博士李宗政先生及政大財研所碩士童俊豪先生的資料處理，謹此致謝，惟文中若仍有謬誤，當由作者負責。

一、 緒論

今（1997）年九月底，高速鐵路的 BOT 招標結果公布，由台灣高鐵聯盟取得優先議約權。由報章巨幅報導，一般國人始對 BOT 較有所瞭解。事實上，在中國最早提出 BOT 的觀念者，應是劉鶚（鐵雲），時間剛好距今一百年。

在西元 1897 年（清光緒 23 年，鶚時年 41 歲），即甲午戰後第三年，鶚建議用外資建築蘆漢路、京漢路（即平漢路）及津鎮路（天津一鎮江），皆不為當道所採，憤而棄官就賈，與英人籌採山西煤礦，感慨「百年經濟起關西」（宿明月店詩）。曾投書羅振玉[1]說：「蒿目時艱，當世之事，百無一可為。近欲以開晉鐵謀於晉撫，俾請於朝，晉鐵開，則民得養，而國可富也。國無素蓄，不如任歐人開之。我嚴定其制，令三十年而全礦路歸我，如是，則彼之利在一時，而我之利在百世矣。」羅振玉回函說：「君請開晉鐵所以謀國者則是矣。而自謀則疏，萬一幸成，而萋斐日集，利在國，害在君也。」

用現代的文字說，就是國家財政困難，經濟衰退不振時，政府可制定獎參條例，將交通建設交由民間興建、營運三十年，之後，所有權再移轉給政府（BOT 模式），這是福國利民的百世之利。但是公務員雖一心為國，就怕遭圖利他人之譏嫌，劉鶚沒有顧慮到這一層，故雖最後事成，卻被控漢奸之名而大噪於世[2]。

[1] 詳見羅振玉著《劉鐵雲傳》。1878 年，劉鐵雲年 22 歲，交羅振玉。振玉籍上虞，時寓淮安，傾談之際，相見恨晚。時人論治河，莫不以讓河為是（不與河爭尺寸之地），鶚獨主束水攻沙之法，振玉和之。其後鶚遣子大紳從振玉學，振玉以長女妻之。

[2] 1908 年，劉鶚被誣為外人在浦口購地，及擅散大倉粟，五月被誣逮，旋戍新疆。1909 年 7 月，卒於迪化，年 53 歲。

在台灣，誠如前言，BOT 之大案例並不多見。在國外，一說 BOT 發軔於土耳其總理 Turgut Ozal 於 1984 年，為促進該國基層建設及工業計畫而提出的投資模式。事實上，英法海底隧道已在 1985 年招商投標，可見其規劃期似應更早於 1985 年。經過這十年來，世界各國按 BOT 進行的投資模式，風起雲湧，沛然莫之能禦。從 1985 年至 1993 年間，國際 BOT 市場特許合約總值約達 620 億美元，其中公路、橋樑、隧道等占總值的 43%，鐵路占 32%，電廠占 19%，其他占 6%。由此觀之，交通建設即占 75%，似為 **BOT** 案之主角。兩個著名的案例——香港西區過港隧道，英法海峽隧道，請詳見附錄。

再就 BOT 市場特許合約總值分析，以地理區域而言，歐洲、亞洲及北美分別占 32%、30%及 26%，為較多的區域。其他地區如中東 6%，澳洲 5%，及加勒比海 1%。

若以所得高低而論，則高所得國家占總值的 51%，中所得國家占 38%，低所得國家占 11%。可見 BOT 案並不讓高所得國家獨擅勝場。

本文以下即針對這樣的發展趨勢，在第二節探討 BOT 形成之背景，並以此作為立論之基礎。第三節根據上一節的立論基礎，分別探討在規劃、興建、營運期政府所扮演的角色，及為順利推展 BOT 案之其他配合措施。第四節為結語。

二、 BOT 盛行之緣由

前一節已提及，不分高所得、低所得國家，近年來都有以 BOT 方式進行公共建設。揆其原因，除了一九八０年代，公營事業民營化理念的激盪下，政府角色有所調整以外，還計有以下緣由：

（一） 減輕政府財政負擔

近年來，各國預算赤字普遍嚴重。尤其是民意代表，甚至政府官員在選票壓力下，開出各種支票，社會福利支出不斷增加，排擠公共建設。在加稅不易，而各項公共建設勢在必行下，以 BOT 模式進行，則可不加劇政府財政負擔，最多只是負擔非自償部分，而可使交通建設順利進行。

（二） 提高經濟效率

興建期的發包不受政府採購法之規範，且在取得固定的特許期間下若能縮短工期，則營運期即可加長。由於未來尚要長期營運，因此不可能對此工程偷工減料。所以由 BOT 方式進行交通建設，可達成興建效率、營運效率及資金效率。其主要理由是民間在自負盈虧的壓力下，以及較少受人事、主計法規的束縛，民營效率較可能高於官營之效率。

在交易成本低時，公共財即可以由民間提供。Coase (1974) 提出英國曾由民間興建營運燈塔的例子。政府若能有效保障及確定財產權之歸屬，公共財亦可由民間提供。無獨有偶，台灣淡水沙崙的「望高樓」燈塔，建於 1796 年嘉慶元年，是台灣本島最古老的燈塔，即是由民間興建營運[3]。

此外，按 Coase (1960) 的概念，生產成本分為三類：1.轉換成本 (transformation cost)：含投入費用及運銷費用。2.交易成本 (transaction cost)：最主要為訊息成本，例如支付給徵信社、會計師、律師之費用。此項成本是透過市場為輔助交易進行所支付的費用。3.保障成本或是地盤成本 (territory cost)：即是為了使轉換與交易順利進行，必須交付給官方或半官方的費用，例如租稅、規費或會費等，有時稱為制度成本。制度成本可

[3] 詳見淡水福佑宮前殿右側內牆的「望高樓碑誌」。淡水街人士集資於淡水河北岸沙崙西北岬建立燈塔。在黑夜時，引領船隻向燈塔南邊進港，入港船隻，皆至福佑宮捐香油錢，由廟內住持做為購置照明用的油火，與支付守樓雇工的費用。但在光緒十年(1888)，劉銘傳另於油車口建官營的淡水燈塔，前人稱之為「怒江吼濤」，望高樓遂任其荒廢。有關文獻亦可參見依能嘉矩的《台灣文化誌》，中卷，頁 495，（中譯本，1991 年，台灣省文獻會）。

分為外顯的制度成本（explicit institution cost）及內隱的制度成本（implicit institution cost）。前者如前述的租稅等；後者則純因制度而影響轉換成本及交易成本。若是一套良善有利的制度，此項內隱的制度成本則為負，進而降低整個生產成本。

以 BOT 方式進行交通建設，一則透過租稅的降低，而使外顯制度成本降低，進而降低生產成本。一則由於制度改變，興建效率、營運效率的提高，即為負的內隱制度成本，而降低生產成本。

(三) 風險分攤的重新考慮

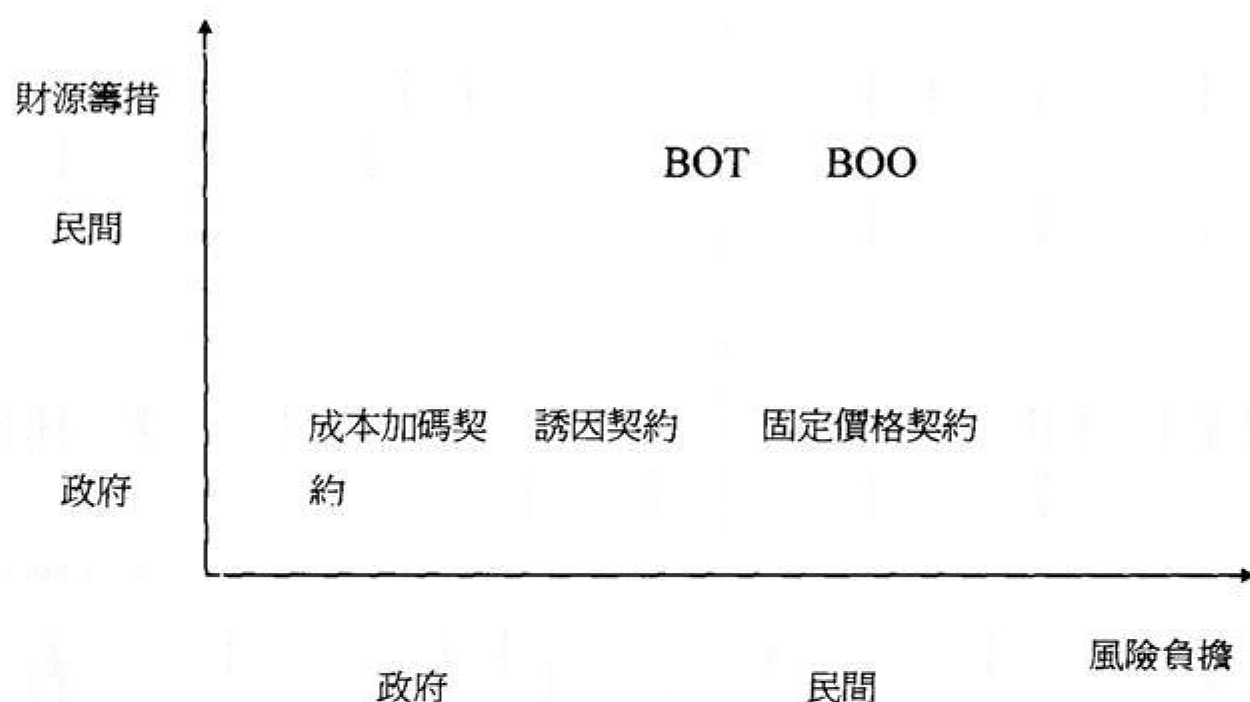
依照 Rosen（1999）所述，傳統的發包方式，多屬成本加碼 (cost plus) 契約，實際成本高出契約成本之額度，皆由政府負擔補足之，於是業者有恃無恐，無追求降低成本之誘因，所以追加預算即是預料中事，無足為奇，因為政府負擔全部風險。另一為固定價格 (constant price)契約，或稱為統包（turn key），一旦簽約定案，價格不得重議，風險全歸業者負擔。因此業者在計算成本時，即會計入風險貼水 (risk premium)。介於其中者即為誘因契約（incentive contract），規定超支之成本只能有某一比例由政府負擔。換言之，風險由業者及政府分攤。此一最適分攤比例之求取，即為委託人一代理人問題（principal-agent problem）之課題[4]。

在 BOT 之方式，由於有民間參與，故風險分攤可以較偏向業者負擔。甚至有些國家之案例，將風險完全由民間業者負擔。事實上，完全由民間業者負擔風險者，應是 B.O.O. (Build-Own-Operate) 的模式。BOO 模式本質上與民間投資無異，只是多了政府的獎勵而已。

---

[4] 委託人一代理人問題並無法完全解決資訊不完全之難題，詳見 Mishkin (1995)。另外，為誘使包商節約成本，工程上亦有以替代工法 (Alternative Design)，即准許包商於競標時，針對設計或施工方法等，在相等或更佳(equal or better) 之準則下，提出不同之替代方案，以降低成本或縮短工期。其節約之成本依雙方約定方式分享。

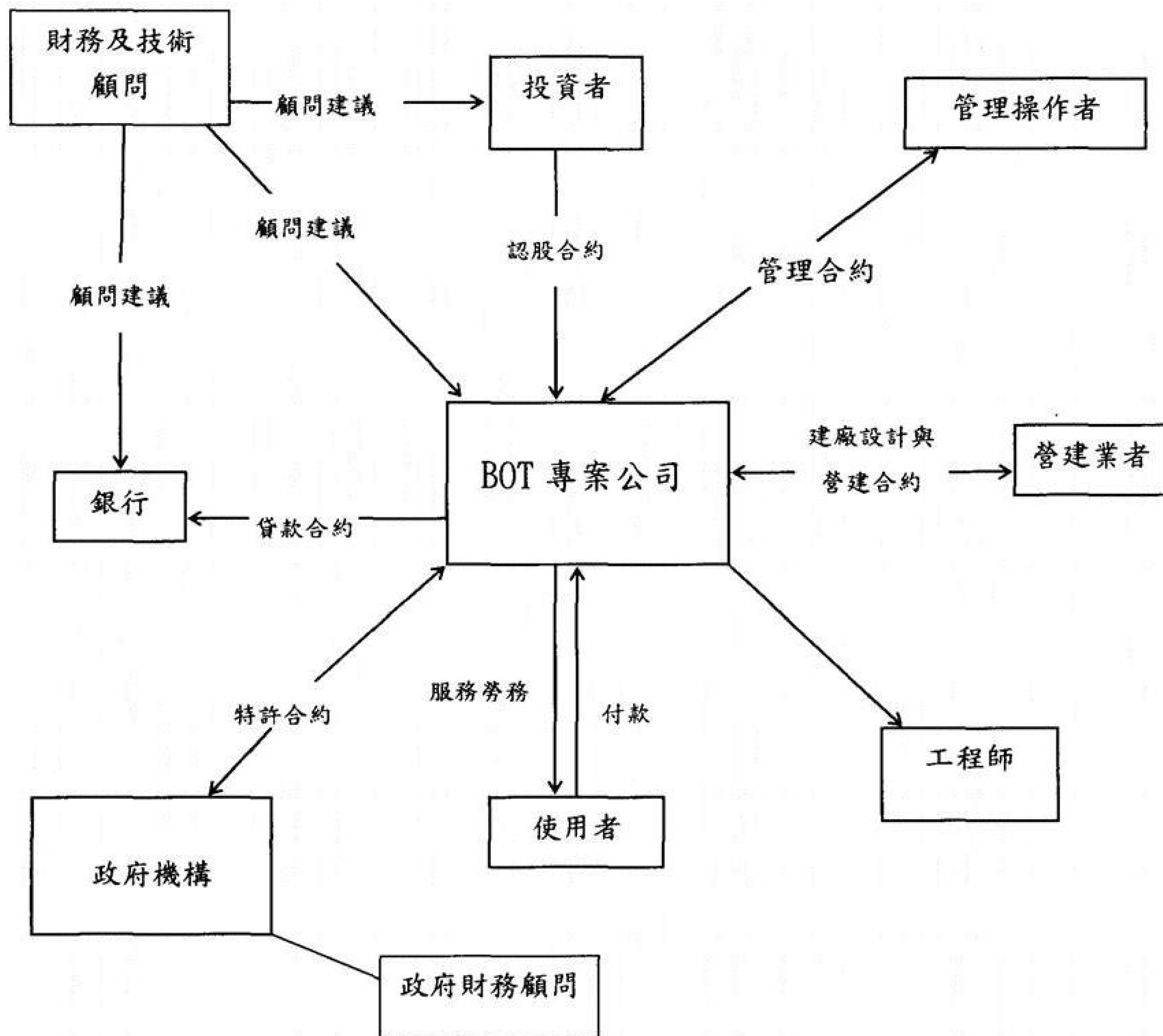
茲將以上討論結果，按財源籌措及風險負擔，將各種投資方式分類如圖一所示。



圖一：依風險負擔及財源籌措區分投資方式

三、政府的角色

進行 BOT 的過程中，政府並無須與營建廠商、工程師、營運者、金融機構、保險公司等直接簽約，但是由於專案公司 (project company) 或特許公司（concession company）和這些對象的簽約內容（風險負擔等）也會間接波及政府。所以要探討政府之角色，必須將全部參與者的關係一起全盤考慮。BOT 案各個參與者彼此之間的關係表示如圖二。



圖二：BOT 案各參與者彼此關係圖

以下將只專注於政府之角色。

(一) 政府機構和銀行沒有直接關係。

從圖二觀察可知，政府和 BOT 專案公司的聯繫關係是特許合約（興建營運合約）。銀行和 BOT 專案公司的聯繫關係是貸款合約 (融資合約)。政府和銀行沒有直接關係，換言之，不可能有政府、BOT 專案公司和銀行的「三方融資合約」。

(二) 是由政府還是民間投資者規劃?

BOT 案可以由民間規劃主導，也可以由政府規劃。台北一中正機場捷運案在實質上是由民間規劃主導[5]。例如早期新交通捷運工程公司的規畫工作，及目前在其「招標須知」上僅註明要經過二端點（台北——中正機場），路線可以微幅調整（結果很大部分都選高速公路沿線，利用公地），且直達車之次數須達 50%以上。對於如何設站，並無規範，因此說是民間規劃並無不妥，惟為了符合獎參條例第六條之要求，名義上說是省政府住都局規劃的。

由政府規劃，首先必須進行經濟可行性分析，亦即成本效益分析 (cost benefit analysis)，亦即在各個替代方案中找出最適的方案來投資。

$$\frac{B}{C}=\frac{\text{計畫效益現值之加總}}{\text{計畫成本現值之加總}} \qquad (1)$$

其貼現率應為社會貼現率或是時間偏好率，蓋政府著重的是社會利益。

而財務可行性分析，政府可能著重站在民間觀點所計算的自償率（self-liquidating ratio, SLR） 之高低，以瞭解民間投資額度及須由政府出

[5] 本案官方最早由台灣省住都局捷運處規劃，但甲乙丙丁戊案事實上都存在民間規劃的

資的補助額度。自償率依據定義為：

$$SLR_n = \frac{\text{營運評估年期內各年現金淨流入現值總額}}{\text{工程興建年期內之工程建設現金流出現值總額}} \tag{2}$$

其貼現率應為市場利率，或是加權平均的資金成本（weighted-average capital cost, WACC）。事實上，自償率乃借用自私部門財務常用的獲利性指數（profitability index, PI）之概念。

由於 SLR_n 和 B/C 兩者所用的貼現率不同，故有可能自償率小於一，而 B/C 卻大於一的情形出現，其間差異反映了外部性存在。若是兩者的貼現率相同，可以證明得到：

$$SLR_n=SLR_0=B/C \tag{3}$$

即第 n 年（完工年度）為基準所計算的自償率等於第 0 年為基準所計算的自償率，亦等於效益成本比率[6]

影子，精省後則改由高鐵局繼續執行。

[6] 假設計畫之首 n 年，其每一年成本投入為 $g(c_k)$，第 n 年完工之後共營運 m 年，其每年淨收益為 $f(b_{n+t})$，且貼現率固定為 i，則以第 n 年為基準的自償率 SLR_n 和以第 0 年為基準的自償率 SLR_0 分別為：

$$SLR_n = \frac{\int_0^m f(b_{n+t})e^{-it}dt}{\int_0^n g(c_k)e^{i(n-k)}dk} \tag{4}$$

$$SLR_0 = \frac{\int_0^m f(b_{n+t})e^{-i(n+t)}dt}{\int_0^n g(c_k)e^{-ik}dk}$$

若由民間規劃，則經濟可行性分析將被棄之如敝屣。雖然獎參條例第六條已有民間規劃的規定，但是民間規劃確有其缺點：(1) 每一家投標者都要做路線探勘、車輛軌道技術、環境影響評估，重複浪費不少人力、物力。(2) 若由民間規劃則其實質內容難期統一，有如橘子和蘋果比較，比較基礎不同將造成甄審委員的困擾。尤有甚者，可能民間規劃出來的結果並非主辦單位所期待的，亦將造成主辦機關的困擾，因為主辦機關要的是芭樂。(3) 主辦機關無法全盤瞭解計畫之真正成本、收益，是否存在暴利或自償能力不足，在評選議約無法確定補助或讓步之底線。(4) 規劃者可能只極大化其私人利益，例如為了聯合開發利益（炒地皮），枉顧計畫本身預期的交通政策目的，故民間投資者以各種策略，先取得議約身分(status)後，再對政府要脅。(5) 由民間規劃可能涉及侵害人民財產權益，例如不以市價徵收土地，而作為私人謀利之用，恐怕造成民怨。

由政府規劃的缺點在有時政策包袱太重，政府干預太深，南韓高鐵之失敗，即為明證。此外，若事權未能集中，各單位自行規劃 (如交通部、市政府) 將造成交通建設紛亂龐雜，泰國曼谷的公路即為明證。雖然可能出現這些缺點，吾人仍是期盼能由政府從整體的宏觀視野規劃，妥善設計規則，定出好的制度。

$$= \frac{\int_0^m f(b_{n+t}) e^{-it} e^{-in} dt}{\int_0^n g(c_k) e^{i(n-k)} e^{-in} dk}$$

$$= SLR_n \qquad (5)$$

$$SLR_0 = B/C \text{（定義）} \qquad (6)$$

故知 $SLR_n = SLR_0 = B/C$

(三) 招標及甄審

對於招標及甄審，獎參條例第三十七條僅規定：「主管機關為審核申請案件，應設甄審委員會，就申請人之興建或營運能力、公司組織健全性、財務計畫可行性、附屬事業之收入、權利金支付額度及要求政府投資或補貼等事項，依公平公正之原則，擇優評審之。　前項評審期限，依個案決之，並應通知申請人。　第一項甄審委員會之組織及評審辦法，由各級主管機關會同相關主管機關定之。甄審委員應有三分之一以上為專家、學者。甄審過程應公開為之。」因此招標時必須考慮以下各項：

1、財務面 vs. 技術面

政府規劃 BOT 投標時，有那些規則在要在「投標須知」上公開明訂?是否具有可信賴的財務配套（credible financial package）、具有吸引力的財務配套（attractive financial package）為甄審的重要準則？投標須知上是否須公開明訂技術面(technical solution)及財務面(financial package)所占之權數？如果有，何者為重？如果沒有，甄審考量的重點又如何？

Tiong(1995b)問卷調查 10 個國家共 38 個 BOT 案例中，發現 38 個案例皆要求可信賴的財務配套，但是只有 9 個案例將具有吸引力的財務配套（即成本低；具強的財務計畫公信力；最小的政府負擔、風險）作為甄審的重要準則。29 個案例並無要求此條件。（詳見表一）

表一：投標須知上財務配套之要求

國家	案例	可信賴的財務配套	具有吸引力的財務配套
Australia	F4 tolled road	Yes	No
Australia	F5 tolled road	Yes	No
Australia	Sydney airport link	Yes	No

Australia	Sydney water-treatment plants	Yes	No
Australia	Loy Yang power plant. Victoria	Yes	No
Australia	Collie power plant	Yes	No
Australia	Victoria toll road	Yes	No
Australia	Melbourne tolled bypass	Yes	No
Canada	Northumberland Strait Crossing Bridge	Yes	No
Canada	Toronto airport extension	Yes	No
Hong Kong	Eastern Harbor Crossing	Yes	Yes
Hong Kong	Tate's Cairn Tunnel	Yes	Yes
Hong Kong	Western Harbor Crossing	Yes	Yes
Hungary	Ml tolled road	Yes	No
Indonesia	Cikampck-Padalarang Tollway	Yes	No
Malaysia	Johor water supply	Yes	No
Malaysia	North-South Highway	Yes	No
Malaysia	Ipoh water supply	Yes	No
Malaysia	KL tolled interchanges	Yes	No
Philippines	Hopewell's gas-turbine power plant	Yes	No
Philippines	Hopewell's coal-fired power plant	Yes	No
Philippines	Manila light-rail transit	Yes	No
Thailand	Second Stage Expressway	Yes	Yes
Thailand	Third Stage Expressway	Yes	Yes
Thailand	BMA light rail	Yes	Yes
Thailand	Hopewell's road/rail	Yes	Yes
Thailand	Don Muang Tollway	Yes	Yes
Thailand	Sky train	Yes	Yes
U.K	Channel Tunnel	Yes	No
U.K	Dartford Bridge	Yes	No

U.K	Second Severns Bridge	Yes	No
U.K	Skye Bridge	Yes	No
U.K	Manchester Metrolink	Yes	No
U.K	Birmingham Relief Road	Yes	No
U.S	Caltrans transport projects	Yes	No
U.S	Florida high-speed rail	Yes	No
U.S	Texas high-speed rail	Yes	No
U.S	Honoluu high-speed rail	Yes	No
U.S	Arizona transport projects	Yes	No

資料來源：Tiong (1995b)

38 個案例中只有 4 個案例 (Caltrans' transportation projects, Honolulu's high-speed rail project, Azizona's transportation projects, Hungary's transportation projects) 將技術面、財務面及其他面公開地說明所占之權數。公開權數的案例中（含評審後才公開者）有三個案例財務面之權數高於技術面之權數。

在投標須知中不公開各項之權數者，財務面與技術面之取捨決定於究竟是政治性特許 (political concession) 或是商業性特許 (commercial concession)。

政治性特許，如英法海底隧道之甄審，是由政客們、英國首相及法國總統所欽點。於是甄審者最在意的在技術面，並以達成公共安全、及環保要求（此會影響其政治生命）最為優先。行有餘力，再求成本之最小。

若為商業性特許，則以下五個因素會影響財務面的權數：

(i) 技術的確定性。政府既對技術有信心，則會著重財務面之權重。

(ii) 政府管制費率。費率決定於運量、建造成本、資本結構等財務參數；因此，政府希求投標者提出強力的財務承諾及保證。

(iii) 競爭的劇烈性。既然投標時競爭劇烈，則政府會注意到要求投標者提供具吸引力的財務配套，才能說服國人。

(iv) 計畫存活之不確定性。計畫存活仍不確定，將影響其財務面，故政府會著重投標者的財務承諾及保證。

(v) 專案融資的不確定性。投標者已慮及專案融資可能借不到錢，而擬因應對策，在投標時可能增加贏面。

各案例之情況，詳見表二。

表二：影響財務配套的決定因素

國家	案例	技術的確定性	政府對費率管制	競爭的劇烈性	專案存活的不確定性	專案融資的不確定性
Australia	F4 tolled road	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Australia	F5 tolled road	Yes	No	Yes	Yes	No
Australia	Sydney airport link	No	Yes	Yes	Yes	No
Australia	Sydney water-treatment plants	Yes	Yes	Yes	No	No
Australia	Loy Yang power plant. Victoria	Yes	Yes	Yes	No	No
Australia	Collie power plant	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Australia	Victoria toll road	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Australia	Melbourne tolled bypass	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Canada	Northumberland Strait Crossing Bridge	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Canada	Toronto airport extension	Yes	No	Yes	Yes	No
Hong Kong	Eastern Harbor Crossing	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Hong Kong	Tate's Cairn Tunnel	Yes	Yes	Yes	No	No
Hong Kong	Western Harbor Crossing	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Hungary	Ml tolled road	No	No	Yes	Yes	Yes
Indonesia	Cikampck-Padalarang Tollway	No	Yes	No	Yes	Yes

Malaysia	Johor water supply	Yes	Yes	Yes	No	No
Malaysia	North-South Highway	No	Yes	Yes	No	No
Malaysia	Ipoh water supply	Yes	Yes	Yes	No	No
Malaysia	KL tolled interchanges	Yes	Yes	No	No	No
Philippines	Hopewell's gas-turbine power plant	Yes	Yes	Yes	No	No
Philippines	Hopewell's coal-fired power plant	Yes	Yes	Yes	No	No
Philippines	Manila light-rail transit	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Thailand	Second Stage Expressway	Yes	Yes	Yes	No	No
Thailand	Third Stage Expressway	Yes	Yes	Yes	No	No
Thailand	BMA light rail	Yes	Yes	Yes	No	No
Thailand	Hopewell's road/rail	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Thailand	Don Muang Tollway	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Thailand	Sky train	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
U.K	Channel Tunnel	No	No	Yes	Yes	Yes
U.K	Dartford Bridge	Yes	Yes	Yes	No	No
U.K	Second Severns Bridge	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
U.K	Skye Bridge	Yes	Yes	Yes	No	No
U.K	Manchester Metrolink	Yes	Yes	Yes	No	No
U.K	Birmingham Relief Road	Yes	No	Yes	No	Yes
U.S	Caltrans transport projects	No	No	Yes	Yes	Yes
U.S	Florida high-speed rail	Yes	No	Yes	Yes	Yes
U.S	Texas high-speed rail	Yes	No	Yes	Yes	Yes
U.S	Honoluu high-speed rail	Yes	No	Yes	Yes	Yes
U.S	Arizona transport projects	Yes	No	Yes	Yes	Yes
U.S	Dulles tolled road	Yes	No	No	Yes	Yes

資料來源：Tiong (1995b)

2、票價的管制與選擇

若確定最低成本是得標的條件，則招標時，品質的差異也是影響成本差異的原因之一。論者進而說，「若甲廠商所要求的經費比乙廠商高 10 億元，而其所提供品質的社會價值卻比乙廠商所提供的高出 20 億元，我們就不一定只憑經費總額即決定交給乙廠商承包。可是，廠商所提供的品質到底有多少差異，其差異又相當於多少價值上的高下，都是很不容易評估的。若以最簡單的票價為例，只要假設合理的物價及票價上漲率，以及利率和票價對乘客數量的影響，我們不難推估不同票價相當於目前成本多少的差異。」

言下之意，論者認為較高的票價代表較高的社會成本。理論上，票價的訂定涉及供給面及需求面。供給面即是考量建造成本、營運成本及資本結構。上述論點可能較著重供給面的考慮。需求面即是根據消費者主觀的認定。在有眾多替代方案可做選擇的情況下，消費者保持其效用水準不變，可能願意以比某種交通工具更高的票價，更短的時間，到達目的地。例如可以詢問消費者和自強號相比，台北到高雄搭高鐵可節省幾分鐘，將願意多付多少票價，以顯示消費者的時間之價值。詳細的時間價值請參見傅祖壇、周濟 (1995) 及表三[7]。

當然若票價過高，超過消費者心目中的價值，就不值得搭乘，因此影響運量，進而影響財務計畫。這是從私部門的觀點考量。

就社會觀點的成本效益分析，投資計畫之效益之一為時間節省之成本，而時間節省之成本已反映在票價內了。可以肯定的是：票價越高，反映的是計畫的效益越高。故「高票價就是高社會成本」的說法似值得商榷。

[7] 應用此法，應先將旅行的各種狀況（如舒適、方便等）設定在相同條件，再直接詢問某一活動改善後（如旅行時間縮短）所願意支付之成本。

表三：中長程活動旅次者為節省60分鐘願意多支付之費用表

單位：%

項目別	總計	60元以下	60-99元	100-139元	140-179元	180元及以上	未回答	平均多支付費用(元)
總　計	100.0	21.9	19.1	17.8	5.8	7.8	27.7	97.08
台北市	100.0	21.6	19.4	19.3	7.1	9.0	23.7	100.41
高雄市	100.0	19.3	17.4	20.9	6.4	9.6	26.4	103.50
台灣省	100.0	22.2	19.2	17.1	5.4	7.4	28.8	95.52
按職業分								
軍公教	100.0	18.9	20.0	20.9	6.8	10.3	23.2	104.14
商	100.0	19.2	18.5	18.8	6.8	10.2	26.6	103.82
工	100.0	24.1	20.6	15.8	4.7	5.4	29.4	89.82
漁	100.0	30.0	17.5	5.0	5.0	5.0	37.5	80.00
服務業	100.0	21.6	18.6	17.9	6.9	9.0	26.0	100.04
農	100.0	23.3	16.3	14.1	2.9	5.2	38.3	87.96
學生	100.0	30.3	26.1	20.9	3.7	3.4	15.7	83.82
家管	100.0	25.6	16.4	16.6	4.1	4.6	32.7	87.70
未就業	100.0	21.8	17.9	16.8	5.4	6.0	32.1	94.10
按每月所得分								
無所得	100.0	29.9	18.1	15.0	2.8	4.8	29.5	82.83
2萬元以下	100.0	26.6	16.4	15.0	3.5	4.5	34.1	85.28
2萬～未滿4萬元	100.0	23.6	19.7	16.1	5.6	5.3	29.7	91.15
4萬～未滿6萬元	100.0	18.7	20.6	20.0	7.0	9.9	23.9	103.52
6萬～未滿8萬元	100.0	14.2	21.2	23.4	7.5	13.3	20.4	112.22
8萬～未滿10萬元	100.0	13.0	15.9	22.6	11.7	14.9	22.0	119.74
10萬元及以上	100.0	13.3	10.0	20.9	4.7	22.1	28.9	126.97
按旅次目的分								
出差	100.0	21.5	19.4	18.1	6.0	8.7	26.3	98.82
訪友或探親	100.0	23.9	20.3	17.0	5.0	6.5	27.4	92.44

旅遊活動	100.0	20.2	17.5	18.2	6.3	8.3	29.5	100.07

資料來源：交通部統計處 (1996)

3、風險及保證

在傳統的工程發包，可能是固定價格契約也可能是成本加碼契約，所以不一定完全由民間業者承擔風險。但是在 BOT 的案例中，若是以專案融資 (project financing) ——即以個別計畫案建設完成後之預期營運收益，作為建設期間融資之還款來源與保證，向金融機構或資本市場融資——，的精神，且如果政府既不為業者保證，承諾或做任何出資補助[8]，政府似可將全部的風險移轉給民間業者。詳見圖一之說明。

若是投標者有較強的保證其承擔風險或提出保證之能力，在甄審時，似較有可能雀屏中選，被授予特許合約。其理由為：有些官員認為因為既有能力承擔風險，即反映了投標者之財力雄厚。而能提出保證，即反映了計畫成功實現的必然性。

再者，有投標者認為通常政府擅於將風險盡可能推給投標者，政府只在尋求自身最大的保障，以趨避風險。既然投標者願承擔風險，在甄審時似應獲得較多的關愛。

英國政府在 BOT 案的定位是：政府在財務計畫或償債計畫中並不為投標者保證，也不出資參與任何計畫。投標者必須完全以運量的穩健性及財務計畫的優越性去取得金融市場的青睞。萬一計畫失敗，政府沒有義務代為清償債務。事實上，此時政府常是捷足先登，向投標者接收已接近完工設施。

例如英國的 Channel fixed link project 的招標須知上明白宣示：(1) 排

[8] 融資主體（專案公司）須為法人——可為民營公司或公營公司（如果政府公法人不願出面時）——以便具體行使權利義務之法人人格。

金融機構對專案公司只有有限追償權或無追償權（limited or non recourse）以

除來自公共基金的支助及財務保證。(2) 投資計畫萬一失敗，政府不會接手完成。(3) 不保證任何必要的立法之通過[9]。

（四）官民合作－台灣版的 **BOT** 模式

台灣版的 BOT 模式，如第二節圖一所示，基於外部利益內部化 (internalize external benefit) ，政府既可撥充公有土地，或協助土地取得，又可提供租稅優惠，長期優惠貸款，甚至補貼貸款利息，或出資補助。可見台灣版的 BOT 模式，其資金並非純來自民間，BOT 的風險亦非全由民間負擔。台灣政府在招標時沒有做的是保證——包含貸款之保證[10]、發行金融工具之保證、運量之保證及獲利率之保證。

這個台灣版的 BOT 模式具體地表現在獎參條例第 25 條:「本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。」

由此可知政府對 BOT 案例提供獎勵時：

(i)、須先計算自償率，且自償率由甄審委員會評定之。

(ii)、非自償部分，先「依本條例其他獎勵」。

(iii)、仍未具完全自償能力，政府再補貼貸款利息或出資補助。

1. 獎參條例的檢討

區隔專案公司和投資母公司（或政府）兩者之財務風險。

[9] 投標者必須瞭解，在條約未被批准前及尚未在英法兩國立法生效前，任何已達成之承諾都還要承受風險。同時，得標者被要求要同意以下條件：本計畫之任何聯外道路須自行負責，並且承擔全部的興建及營運風險。

[10] 獎參條例第四十四條：「本條例所獎勵之民間機構，經撤銷興建或營運許可者，其因本條例規定取得之土地地上權及租約應予終止；其必要且堪用之營運資產及興建中之工程，主管機關得強制收買之。」政府就高鐵案曾將得強制收買改為應強制收買並

獎參條例這樣的規定，執行時產生了一些問題。

(i) 自償率的計算爭議甚多。例如：a. 貼現率的選取是按公債利率或是加權平均資金成本，或是按各行各業公認的報酬率，莫衷一是[11]。b. 土地是按市價或公告地價計算政府出資？公有地撥充使用，是否也須設算價格？土地租金雖可與地價取得聯繫，但是在獎參條例第十條租金只是優惠租金，故切斷了兩者的聯繫。c. 尤其是涉及聯合開發，自償率爭議更大。台灣的交通建設，和英法海底隧道沿線沒有聯合開發之事實不同，投資者不只看重票價收入，可能更看重沿線土地開發。所以含聯合開發的自償率計算公式，究竟是將聯合開發的淨收入加到不含聯合開發自償率的分子中，或者是分別將聯合開發，興建成本加到分母，聯合開發收入加到分子？仍有爭議。

吾人將上述考量，以台北－中正機場捷運案，所規劃的戊案，將貼現率按公債利率 10.2%，及加權平均資金成本 15%，試算結果列如表四：

表四：自償率試算結果

貼現率	公債利率	加權平均資金成本
自償率	10.2%	15.0%
不含聯合開發	34.50%	32.5%
含聯合開發(1)	45.84%	38.3%
含聯合開發(2)	57.58%	45.2%

註：含聯合開發(1)：以聯合開發淨收入加入分子

含聯合開發(2)：分別以聯合開發收入，成本加入分子及分母

且收買價格不得低於投入之總成本，這種做法本質上已接近政府融資保證。

[11] 交通部高鐵籌備處所用的貼現率為 10.2%，是指公債利率 10%加上手續費 0.2%。但這是用於指政府自行興建營運時的貼現率，已可反映出資金的機會成本。當有民間參與（BOT 模式） 時所適用的貼現率應以 WACC 為貼現率方可反映其資本結構及報酬率。

(ii) 政府投資其建設之一部是如何進行？政府補助非自償部分的方式計有：由政府發包興建，完工驗收後再交給專案公司，或是直接以現金補助。專案公司依據本文第二節之立論基礎，似以現金補助才能減少介面、達到增進效率的目的。

(iii) 既然專案公司在自償率小於一時仍須接受政府補助，則在此情況繳交權利金的形式似沒有必要。蓋一收一支之間，只徒然增加第二節所述的「外顯的制度成本」而已。

2. 政府其他配合

根據獎參條例和高鐵投標須知，政府必須協助民間投資業者進行應辦理事項，如管線遷移、棄土處理，否則延誤工程，政府必須共同分擔風險。由於高鐵議約時程緊迫，必須同時辦理諸多事項，為打破政府行政率的限制，與其和各部門逐一交涉，不如邀請各部門一同參與。

依目前高鐵路線結構工程設計所配置之結構形式，如路堤（塹）、隧道、橋樑及高架橋，經估算所產生之總挖方量約 2650 萬立方公尺，總填方量約 9810 萬立方公尺，而總棄土約 1670 萬立方公尺。高鐵局為解決棄土問題，現階段採取兩種方案並行處理：(i) 配合其它須填土之公共工程或大型開發計畫，事先與主管機關達成棄土協議。 (ii) 規畫高鐵專用棄土場，並向縣政府提出設置申請書。第二案雖向各縣府申請了 22 個專用棄土廠址，但各地方府卻遲遲不肯核准。蓋因地方棄土場多被具黑道背景的業者把持，正在做「合理的需索」，地方政府也是愛莫能助。

基於以上分析，政府應辦理事項，如協助管線遷移、棄土處理，仍是政府無法逃避之職責。若無法落實，則擬以 BOT 方式提高興建效率、營運效率之目的，終將無法達成。

四、 結語

雖然台灣到今年才有緣看見 BOT 的大型案例，距劉鶚當年的主張剛好整整已有一百年。基於減輕政府財政負擔，提高經濟效率（興建效率、營運效率、資金配置效率），以 BOT 的模式進行交通建設，將是我國、也是世界各國，未來共同採行之方式。

BOT 不是萬靈丹；BOT 有成功，也有失敗的案例。南韓高鐵因政府介入太深而失敗，香港隧道因政府規劃得宜而成功；所以政府、民間都必須再學習自我角色調整。政府角色似應從親自涉足興建營運，改為監督管理。政府最主要工作應在設計規則，定出好的制度。原則上 BOT 案仍須由政府規劃，而甄審招標則應多參考國外的經驗。技術面或財務面孰輕孰重，應再仔細琢磨。是否要在投標須知上明定其權數，以減少爭議，值得採行。在興建期，政府「投資非自償部分」，以採現金補助為宜。

正如劉鶚所言，政府「嚴定其制」官民合夥，進行 BOT 方式的交通建設，「彼之利在一時，我之利在百世」。利在百世的事業實必須現在就妥善規劃，努力進行。

附　錄

1　香港西區過港隧道

—屬於香港新機場計畫案聯外快速道路之一部分。

—投資規模：港幣 75 億元。

—建設年期：1994～1997 年。

—主要股東：日商熊谷組。

—費率調整機制：視內部報酬率 (IRR) 而定。

- IRR < 15%，可提高費率或用平穩基金彌補；
- 15% < IRR < 18%，費率不調整；
- 18% < IRR < 19%，超過 18%部分，專案公司與平穩基金對分；
- IRR > 19%，超過之部分，歸平穩基金。

2　英法海峽隧道

—工程概述

隧道全長 50km，連接英、法兩國。興建兩座單孔隧道及一座通風隧道。

—1985 年 4 月，英法兩國政府聯合邀標。

—1985 年 10 月，有 4 家提出投標書；1986 年 1 月宣佈 Eurotunnel 公司得標。

—投資規模：約新台幣 4,000 億元。

—建設年期：1986～1993 年。

—特許年期：55 年（包括建設期）。

—資金籌措

- 由英、法兩國 10 家營建包商及 5 家銀行發起籌組；

・5 家主辦銀行向全球 200 家銀行進行聯貸；

・曾向股票市場籌集資金。

－政府配合措施

・用地取得協助；

・在 2020 年以前不再核准類似海底隧道路線興建。

－目前發展

・由於工程成本超支，與營收未如預期，造成世界投資銀行對大型 BOT 案之更審慎評估。

參考文獻

交通部, (1994),《獎勵民間參與交通建設條例》。

交通部高速鐵路籌備處, (1994),「高速鐵路建設財務規劃與民間參與」,《現代營建》, 77-86。

交通部統計處, (1995),《旅運時間價值調查報告》。

吳壽山, (1995), 「民間參與高速鐵路建設投資及營運計畫檢討」,《經建會委託研究計畫報告》。

邱錦祥, (1992), 「採行 BOT 方式之探討」,《中國土木水利工程學會年會論文》, 25-40。

陳天賜, (1995), 「我國交通建設的財務自償率探究」,《台灣銀行季刊》, 1-14。

許和鈞、黃明聖, (1996), 《民間參與台北至中正機場捷運系統之投資方式》, 經建會委託研究計畫報告。

黃明聖, (1994), 《交通建設的財政理論基礎,會計處理及總體經濟效果》, 交通部高鐵處委託研究計畫報告。

傅祖壇、周濟, (1995), 「乘坐高速鐵路之支付意願及時間價值－假設評估法之應用」,《經濟論文叢刊》, 259-283。

劉美芬, (1995), 「BOT 計畫之籌畫與風險分擔」,《台北銀行》, 30-50

劉鶚, (1976),《老殘遊記》, 台北：聯經出版社。

Coase, R. H., (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, October, 1-44.

Coase, R. H., (1974), "The Lighthouse in Economics", *Journal of Law and Economics*, October, 357-376.

Edmonds, K. G., (1983), "Travel Time Valuation Through Hedonic

Regression", *Southern Economic Journal*, 83-89.

Mishkin, F., (1995), *Money, Banking and Financial Markets*, 4th ed., New York: Harper Collins.

Phillips, R. J., (1995), "Tender Procedures for BOT Projects", *High Speed Rail BOT Workshop in Taipei.*

Rosen, H., (1999), *Public Finance*, fifth edition, London: McGraw-Hill.

Tiong, R., (1995a), "Risks and Guarantees in BOT Tender", *Journal of Construction Engineering and Management*, 183-188.

Toing, R. (1995b), "Impact of Financial Package versus Technical Solution in a BOT Tender", *Journal of Construction Engineering and Management*, 304-311.

Truong, T. P. and D. A. Hensher, (1985), "Measurement of Travel Time Values and Opportunity Cost from Discrete Choice Model", *The Economic Journal*, 438-451.

祝賀陳教授聽安六十五歲生日學術研討會

——賦稅改革與財政政策

時　間：民國八十六年十一月十五日（星期六）

地　點：國立政治大學藝文中心國際會議廳

議　程

第一階段

開幕	主持人：曾巨威（政治大學財政學系教授兼系主任）
8:30-9:00	報到
9:00-9:30	來賓致詞： 林振國（外貿協會董事長，前財政部長） 王建宣（財團法人愛心第二春文教基金會董事長，前財政部長）
9:30-10:00	休息時間（茶點）

第二階段

一、租稅	主持人：顏慶章（財政部政務次長）	
10:00-10:30	第一場	發表人：林　全（政治大學財政學系教授） （台北市財政局局長） 題　目：我國綜合所得稅累進稅率結構與公平意義之探討 評論人：林小嫺（中央研究院經濟研究所研究員）
10:30-11:00	第二場	發表人：朱澤民（政治大學財政學系教授） （中央健康保險局副總經理） 題　目：台灣地區課徵地方所得稅可行性之研究 評論人：張盛和（財政部北區國稅局局長）
11:00-11:30	第三場	發表人：黃世鑫（中興大學財政學研究所教授兼所長） 題　目：租稅改革：國際化與本土化的衝突 評論人：孫克難（中華經濟研究院研究員）
11:30-12:00	第四場	發表人：徐偉初（政治大學財政學系教授） 題　目：租稅歸宿研究的發展 評論人：楊建成（中央研究院經濟研究所研究員）
12:00-13:00	午餐時間	

二、社會福利	主持人：李高朝（經濟建設委員會副主任委員）	
13:00-13:30	第五場	發表人：周麗芳（政治大學財政學系教授） 題　目：農民社會保險制度與政府財政負擔：德國經驗的啟示 評論人：李顯峰（台灣大學經濟系教授）
13:30-14:00	第六場	發表人：王　正（中正大學社會福利研究所教授兼所長） 題　目：福利、保險、價值理念：全民健康保險財源籌措之本土化考量 評論人：蘇建榮（中興大學財政學研究所教授）
14:00-14:30	第七場	發表人：鄭文輝（中正大學社會福利研究所教授） 題　目：我國年金制度租稅優惠之探討 評論人：楊子菡（經濟建設委員會經濟研究處專員）（中興大學財稅系兼任教授）
14:30-15:00	休息時間（茶點）	

三其他財政專題	主持人：趙揚清（行政院公平交易委員會主任委員）	
15:00-15:30	第八場	發表人：黃明聖（政治大學財政學系教授） 題　目：政府在 BOT 的交通建設之角色 評論人：賴清祺（經濟建設委員會財務處處長）
15:30-16:00	第九場	發表人：徐麗振（政治大學財政學系教授） 題　目：A Hotelling Model of Fiscal Competition 評論人：宋玉生（台灣大學經濟系教授）
16:00-16:30	第十場	發表人：林其昂（政治大學財政學系教授） 題　目：A Simple Introduction to the Institutional Principle 評論人：熊秉元（台灣大學經濟系教授）

第三階段 閉幕	
16:30-17:30	陳聽安教授致謝詞

國家圖書館出版預行編目資料

賦稅改革與財政政策 = Tax Reform and Fiscal Policy
徐偉初、黃明聖 主編 — 初版 —
台北市：雙葉書廊，2002 [民 91]
面；　公分

ISBN 957-8555-58-X （平裝）

1. 租稅 - 論文，講詞等
2. 財政政策 - 論文，講詞等

567.07　　91016828

賦稅改革與財政政策　2002 年 9 月（初版一刷）

主　　編：徐偉初　黃明聖
封面設計：黃明聖　張韶元
總 經 銷：雙葉書廊有限公司
地　　址：台北市羅斯福路 3 段 302 號 6 樓
電　　話：(02) 2368-4198
傳　　真：(02) 2365-7990
出版日期：2002 年 9 月　（初版一刷）
定　　價：新台幣 180 元

ISBN: 957-8555-58-X

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回退換

版權所有◎翻印必究


ISBN 957-8555-58-X
9 789578 555587